



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사 학위논문

환경 이주 논의의
정책 장애 요인과 주요 쟁점

2018년 2월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 환경관리전공
김 근 하

환경 이주 논의의 정책 장애 요인과 주요 쟁점

지도 교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로 제출함

2017년 10월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 환경관리전공

김 근 하

김근하의 도시계획학 석사 학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 _____ 신 혜 란 (인)

부위원장 _____ 황 진 태 (인)

위 원 _____ 윤 순 진 (인)

요약 (국문 초록)

난민 또는 그에 준하는 사유로 인도적 차원에서 보호를 받는 보호 대상자들은 일반적으로 전쟁이나, 잔혹한 고문, 부당한 박해 등을 피하여 본국을 떠나는 사람으로 이해되고 있다. 1951년 UN 난민 협약 역시 제 2차 세계 대전 이후 생겨난 다수의 난민 문제를 해결하기 위한 것에서 시작되었다.

그러나 사람들의 강제 이주를 야기하는 요인으로서 위와 같은 인종 혹은 집단에 의한 박해나 폭력 이외에도 자연 재해를 비롯한 각종 재난도 상당한 부분을 차지하고 있다. 환경적 요인으로 인한 이주는 아직 국경을 넘나드는 모습으로 나타나기 보다는 대체적으로 같은 국가 내에서의 이동으로 나타나고 있지만, 재난 발생지의 특성에 따라 일부 국가나 지역에서는 최악의 경우 국경을 넘어선 국외로의 이동이 불가피한 상황도 있다.

하지만 환경 이주민들은 기존의 난민 및 인도적 보호 대상자들을 대상으로 하는 각종 보호 제도에 온전히 보호 대상으로서 포함되지 못하는 부분이 있어, 환경 이주민 문제를 두고 국제 사회에서는 지난 10여 년간 꾸준히 최선의 대응 방안을 도출하기 위해 노력해왔다. 몇 가지 정책적 제안과 대응 방향이 제안되었음에도 불구하고, 사실상 아직까지 전 국가적으로 합의되고 있는 구체적 대응책이 나타나지 못하고 있다.

이러한 현상에 포착하여 지속적인 회의와 논의에도 불구하고 왜 각종 정책 제안을 두고 국가 간 합의가 나타나지 못하는지, 각 제안 사항을 두고 어떠한 쟁점이 대두되고 있는가를 살펴보고자 하였다. 관련 사항은 국제 회의와 유관 기관의 보고서를 중심으로 발표되었기 때문에, 각 정책 사안의 구체적인 쟁점 사항에 대해서 살펴보기 위해 국내의 유관 분야 전문가들을 중심으로 추가적인 인터뷰를 진행하였고 분야 및

인터뷰 대상자 개개인의 의견차를 살펴보았다.

연구 결과, 환경 이주 문제에 대한 해결책이 나오지 못하는 부분은 크게 정책 기반적 요소의 부재와 각 해결 방안이 지닌 쟁점에 대한 의견차에서 찾을 수 있었다. 우선, 환경 이주라는 문제 자체는 완전히 새로운 것이 아니지만, 환경 재난으로 인한 국외로의 이주는 사실상 다른 강제 이주 사례에 비해 잦은 빈도로 나타나지는 않았기 때문이다. 그래서 이러한 문제를 전문적으로 다루는 중심 기관이나 행위자, 그리고 이를 위한 견고한 거버넌스 구조 등 논의를 안정적으로 진행하기 위한 정책적 기반 요소가 모두 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 나아가 해당 주제를 위한 논의와 연구가 지난 수 년간 특정 중심 인물을 위주로 진행되거나 단발성으로 진행되어 해당 주제가 여러 유관 분야의 관계자들 내에서도 한정적으로 이해되고 있는 것으로 나타났으며, 다양한 분야의 관계자들이 모이는 만큼 문제에 접근하는 방식이 제각기 달라지면서 분산적인 모습도 함께 나타났다.

또한 문제 해결을 위해 지금까지 제시된 방안 가운데 사실상 환경 이주민을 위한 전용 합의 도출은 실현 가능성이 매우 낮은 것으로 의견이 모아지면서, 현실적인 문제 접근 방법으로서 기존의 유사 보호체계의 활용이 언급되고 있다. 하지만 해당 유사 보호체계를 환경 이주 사안에 확대 적용하는 사안에 있어서 ①환경 재난 현상과 여기에서 파생되는 문제 상황을 박해의 맥락에서 이해할 수 있을 것인지, ②이주를 야기하는 환경 재난의 범위는 어디까지 이해할 수 있을 것인지, ③환경 이주민을 어떠한 성격의 보호 대상으로 간주할 것인가라는 3가지 사안을 두고 여러 가지 상반되는 해석이 나타남을 확인하였다.

즉, 관련 문제의 논의 진전에 다양한 장애 요인들이 작용하였지만, 문제 해결을 위해 가장 시급한 것은 다양하게 분산되어 나타나고 있는 의견과 국가별 입장을 수렴하고 통합할 수 있는 중심 기관과 거버넌스 구조를 갖추는 것으로 보인다. 쟁점이 나뉘어 나타나는 부분이

지속적으로 수렴되지 못하는 것도 이러한 의견 수렴을 위한 정책적 기반이 부족한 것에서 비롯될 수 있기 때문이다. 그러므로 법률적, 정책적 해결 방안을 논하기에 앞서, 가장 먼저 이러한 정책 기반 요소들을 정비할 필요성에 주목할 필요가 있다.

이러한 정책적 기반 형성과 함께 유의미한 논의 진전을 위해 필요한 것은 정책 관계자들 내의 공통된 개념 공유와 환경 이주라는 사안의 성격과 시급성에 대한 숙지이다. 현재 환경 이주민에 대한 개념도 기관과 분야에 따라 상이하게 인식되고 있으며, 환경 이주가 지니는 복잡한 특성과 다양한 사안이 충분히 고려되지 못하는 경우가 인터뷰를 통해서도 거듭 확인되기 때문이다. 다방면의 관계자들 내에 이러한 복잡한 환경 이주의 특성이 숙지되고 공유될 때 비로소 현실적이고 통합적인 문제 해결이 가능해질 것이다.

다만, 이 연구는 정책적 현황을 공식적으로 발표된 회의 보고서를 중심으로 살펴보았기 때문에, 이 외의 진척 상황이나 회의에서 자세하게 다루어진 세부 사항에 대한 내용은 포함하지 못하고 있는 한계가 있다. 또한, 연구에서는 환경 이주 관련 법률 및 정책의 쟁점 사안을 집중하여 살펴보았기 때문에 연구 과정에서 발견된 관계자들의 인식과 관련된 부분을 더 자세하고 광범위하게 다루지는 못했다는 한계점도 있다. 연구에서 다룬 관계자들 역시 국내의 유관 분야 관계자들에 한정되어 있기 때문에, 국제적 차원에서의 인식 조사와 관계자들의 분야 대표성을 위해서는 추가적인 연구가 요구된다.

주요어 : 자연 재해, 환경 이주민, 난민 협약, 강제 이주, 이주 정책, 정책 결정 4요인

학 번 : 2015-24889

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 문제 현황 및 연구 목적	3
3. 연구 범위와 방법	7
1) 연구 범위	7
(1) 환경 이주의 개념	7
(2) 이주의 방향	10
(3) 법률적 논의 쟁점	10
2) 연구 방법	11
(1) 문헌 연구	11
(2) 인터뷰 조사	12
II. 선행 연구와 이론적 배경	14
1. 이론적 배경	14
2. 선행 연구	16
1) 현행 보호체계와 현실의 간극	16
2) 환경 이주 문제への 접근 및 대응 방안	18
3) 선행 연구와의 구별점	19
3. 연구 분석틀 - Shiffman 의 정책결정 4 요인	20
III. 논의 전개 과정과 현황 분석	23
1. 논의 전개 과정	23
2. 현황 분석	25
1) 기후변화와 이주 영역에서의 논의 현황	25
2) 개별 국가 보호 사례	27
(1) 뉴질랜드 - Pacific Access Category (PAC)	28

(2) 미국 - Temporary Protected Status(TPS), Special Situations	30
(3) 스웨덴.....	30
(4) 아르헨티나 - Residentes transitorios	32
(5) 핀란드 - Humanitarian Protection	32
(6) 종합	33
3. 환경 이주민 이슈의 정책적 위치	36
1) 행위자 영향력	37
2) 아이디어	39
3) 정치적 맥락	40
4) 사안의 특성	42
5) 종합	43
IV. 환경 이주 사안의 특수성을 둘러싼 논쟁	45
1. 환경 이주민 범위 및 정의 설정	45
1) 급성 재난.....	46
2) 서서히 발생하는 재난	47
3) 이주 인과성 도출 문제	48
2. 기존 보호 체계와의 연계: 재난 피해와 박해의 연관성	51
1) 박해의 개념	52
2) 박해의 주체	52
3) 박해의 사유	54
3. ‘사라지는 국가들’ 과 무국적 문제	57
4. 종합	59
V. 국내 관계자의 문제 인식 및 쟁점 해석	60
1. 환경 이주민 개념과 문제에 대한 인식.....	60
2. 주요 쟁점 사항에 대한 의견	65
1) 환경 이주민의 개념과 범위.....	65

2) 환경과 이주의 인과 관계	67
3) 박해의 해석	69
4) 대안적 방안	72
3. 인터뷰 분석 및 종합	78
VI. 결론	80
1. 연구 결론	80
2. 연구 한계와 후속 연구과제	82
참고 문헌	85
부 록	91

표 목차

표 1. 인터뷰 대상자 목록	12
표 2. Shiffman의 정책 결정 요인 분석틀	21
표 3. 국가별 보충적 보호·인도적 보호 제도 예시	27
표 4. 스웨덴 보충적 보호 기준 비교	31
표 5. 이주·체류 성격에 따른 관련 제도 분류.....	33-34
표 6. 환경 이주민 문제에 대한 정책 현황 분석 결과.....	43
표 7. 소속 분야에 따른 인터뷰 대상자들의 개념 인식	61

그림 목차

그림 1. 환경 재난 사례의 유형 분류	7
-----------------------------	---

I. 서론

1. 연구 배경

지난 3년간 전쟁, 재난을 비롯한 여러 이유로 본인의 국적 국가를 비자발적으로 떠나는 사람들의 수가 5천만 명에서 6천만 명에 달하는 것으로 나타났다.¹ 이 가운데 자연 재해로 인해 이주를 하게 된 사람들의 수가 2008년부터 2014년까지 연평균 약 2천6백만 명에 달하는 것으로 나타났는데, 이를 환산하여 보면 1초당 1명의 사람이 환경 재난으로 인해 계속 이제 이주를 하는 상황으로 이해할 수 있다.² 즉, 현재 나타나는 여러 비자발적 형태의 이주 가운데 환경적 요인이 미치는 영향이 상당하다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 환경 재난으로 인해 이주를 하는 사람들이 상당수 발생하고 있는 상황에서, IPCC는 기후변화가 가속화됨에 따라 사람들의 비자발적 이주를 야기하는 각종 극단적 기상현상이나 사막화 등의 재해가 앞으로 더욱 강도 높고 잦은 빈도로 나타날 가능성이 높아질 것으로 예측하였다.³

향후 환경 재난 또는 환경적 변화로 인해 나타나는 이주민들의 수가 더욱 증가할 것으로 예상되면서 환경 이주민 문제는 국제적 논의 의제로 떠오르고 있다. 문제 해결을 위하여 지난 10여 년 가까이 관련 분야 관계자들과 각국 정부가 모여 여러 해결책을 제안하는 등 관련 회의를 활발히 진행해 왔지만, 아직까지 환경 이주민의 범위·정의 및 관련 해결방안에 대한 국제적 합의는 도출되지 않은 상황이다.

일반적으로 환경 재난이 발생하고 나면 이주민들은 임시 보호소나 이

¹ UNHCR (2015a), *Global Trends for Displacement in 2015*, p.6. 부록 1 참조.

² IDMC (2015), *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, p.8. 부록 2 참조.

³ IPCC (2014), *Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report*, Volume 1, Chapter12.

재민 캠프 등 국내의 안전한 다른 지역으로 피신하여 피해 상황이 복구되기까지 기다리기도 하지만, 동시에 일부는 지속적인 피해로 인해 기존 거주지(피해 발생지)보다 더 안정적인 장소에 정착을 희망할 수도 있다. 이러한 자연 재해 상황에서 나타나는 대부분의 이주는 아직까지 대체적으로 전자와 같이 국가 내의 다른 안전한 임시 지역으로 이동하는 모습으로 나타나고 있지만, 국가 영토의 모든 지역이 피해 지역이 되거나 같은 국가 내의 다른 지역에서도 거주 안정성이 보장되기가 어려울 경우에는 본국이 아닌 국외에서 정착 장소를 모색하려 할 수도 있다.

실제로 남태평양의 해안 저지대에 위치한 도서 국가 키리바시(Kiribati)는 해수면 상승으로 인한 지속적인 침수 피해로 식량·경제권을 위협받고 있다. 이에 키리바시 정부는 이웃 국가인 피지(Fiji)에 비상용 영토를 일부 매입하기도 하였으며, 2015 년 뉴질랜드에서 체류하고 있던 한 키리바시 이주민은 뉴질랜드 법원에 본인을 기후난민으로 인정해달라는 소송을 제기하기도 한 바 있다.⁴⁵ 그리고 일전에도 이와 유사한 사유로 투발루와 키리바시 출신의 이주민들이 호주와 뉴질랜드에 소송을 제기한 사례가 몇 차례 있었지만, 협약상 난민의 개념에 부합하지 않아 모두 패소한 것으로 나타났다.⁶ 그러나 환경 재난이나 그에 준하는 현저한 환경 변화는 사람들의 공간적 이동을 야기하는 외부적 요인으로 작용한다는 점에서, 더 나은 경제·교육 환경 등을 위한 자발적 이주와는 일부 구별되는 성격을 지닌다.

또한 파리 기후변화협약과 IPCC에서 산업화 시대 이후의 기후 변화 원인을 인류의 인위적 온실가스 배출에서 찾고 있는 만큼(IPCC, 2014), 인류는 지속적으로 각종 환경 재난, 특히 기후 관련 재난으로 인해 나타

⁴ Guardian, *Besieged by rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji*, <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>, 01 July 2014

⁵ Guardian, *Kiribati climate change refugee told he must leave New Zealand*, <https://www.theguardian.com/environment/2015/sep/22/kiribati-climate-change-refugee-told-he-must-leave-new-zealand>, 22 Sept 2015.

⁶ Jane Mcadam (2010), *Climate Change Displacement and International Law: Side Event to the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, p.3.

나는 여러 문제들에 공동의 책임을 지고 함께 대응할 필요가 생겼으며, 이주는 특히 국경을 넘나드는 특성을 지니기 때문에 이러한 환경 이주 역시 전 세계가 함께 신속하게 대응해야 할 문제 중 하나이다.

이처럼 기후 변화의 가속화로 인해 환경 이주민 문제의 발생 규모가 더욱 커질 것으로 예상되면서, ‘기후·환경 난민(Climatic or Environmental Refugees)’, ‘기후·환경 이주민(Climatic or Environmental Migrants)’ 등 다양한 이름으로 해당 문제가 언론, 학계에서도 활발하게 다루어지고 있다.

2. 문제 현황 및 연구 목적

다수의 언론에서도 환경으로 인해 이주를 하는 자들을 ‘환경 난민’, ‘기후 난민’이라는 이름으로 자주 언급되는 것을 볼 수 있으며, 그 외 대중적으로도 환경 변화와 재난으로 인해 이주하는 사람들이 ‘환경 난민’으로 지칭되는 것을 확인할 수 있다.

실제로, 난민(難民)의 사전적 의미를 살펴보면, ‘(1) 전쟁이나 재난 따위를 당하여 곤경에 빠진 백성’, ‘(2) 가난하여 생활이 어려운 사람’으로 풀이된다.⁷ 이러한 사전적 의미에 따라 난민이라는 단어는 경제 난민, 전쟁 난민 등 여러 어려운 상황에 처한 사람들을 지칭할 때에도 자주 활용되며, 언론에서 사용하는 환경 난민이라는 용어도 이와 일맥상통하게 활용되는 것으로 보인다.

하지만, 국제 사회와 각 국가의 정부에서 ‘법적으로’ 이해하는 난민의 정의는 이러한 사전적 정의와는 다소 달리한다. 앞서 뉴질랜드에 난민 신청을 했던 한 키리바시 이주민의 사례에서처럼, UN 1951난민협약에서 정의하는 난민의 정의는 다소 포괄적으로 나타나는 사전적 의미보다 더 구체성을 가진다. 현재 협약상 난민에서는 ‘국적국가의 밖에 있는 자로서’, ‘5가지 사유-인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또

⁷ 국립국어원 표준국어대사전

는 정치적 의견-에 근거한 향후 박해 가능성'과 '박해 상황에 대한 본국 정부의 보호를 기대하기 어려운 상황'을 난민으로 인정하는 주요 사항으로 보고 있다. 그리고 난민 협약에 가입한 대부분의 개별 국가들 역시 이러한 협약상 난민의 정의에 근거하여 각 국가의 비호 신청자(asylum seekers)를 심사하고 있는 상황이다.

만약 환경 재난, 변화로 인한 이주민들이 보편적으로 지칭되는 것처럼 환경 '난민'이라는 표현이 법률상 개념으로서 정확하게 이해되려면 기존의 협약상 난민 개념에 들어맞아야 할 것이다. 하지만 협약상 난민의 정의를 살펴보았을 때 사실상 이러한 환경적 요인으로 인한 이주민들이 기존의 협약 난민으로 간주될 가능성은 희박하다. 이러한 이유로 유엔난민기구와 다수의 법률 전문가들은 '기후 난민' 혹은 '환경 난민'같은 용어 사용에 굉장히 조심스러운 입장을 보이고 있으며 현행 협약상으로는 존재할 수 없는 개념이라고 밝히고 있다(McAdam, 2010).⁸⁹

하지만 재난 상황에서 나타나는 환경 이주민들의 경우 자발적 이주 형태와 달리 외부 환경적 요인이 이주 요인으로 작용하기 때문에, 경우에 따라서는 일정 부분 강제성과 비자발성을 갖는 이주라는 특수성을 가져 일반 이주민으로 간주하기에도 다소 애매한 부분이 있다. 또한 이러한 이주민들 역시 재난 상황으로 인해 생명과 신체의 자유 그리고 각종 기본권이 침해 당할 위험에 노출될 수 있다는 점에서 사실상 난민과도 같다는 의견도 있으며, 난민과 동일한 권리를 누릴 수 있도록 해야 한다는 시각도 있다.¹⁰¹¹

⁸ UNHCR, *Frequently asked questions on climate change and disaster displacement*, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/11/581f52dc4/frequently-asked-questions-climate-change-disaster-displacement.html>, 06 Nov 2016.

⁹ Margareta Wahlström (2011), Chairpersons Summary on Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century, para 21, p.4.

¹⁰ 한겨레21, “환경난민 인정, 세계 염치 회복”, http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/19342.html, 제 652호, 2007년 3월 22일, 2010년 2월 4일 수정.

¹¹ Friends of the Earth, *Climate Refugees*, <https://www.foe.co.uk/climate-change/climate-refugees>, 2017년 6월 20일.

이러한 특성으로 인해 환경 재난민 또는 이주민들의 이주 문제를 두고 IOM, UNFCCC, UNHCR을 비롯한 여러 이주 및 인도주의 업무 담당 기관도 관련 논의에 활발히 참여해왔다. 전문가들을 중심으로 여러 가지 대응 방안 시나리오가 제시되었지만, 아직 명확하게 합의·채택된 대응책은 없다.

현재까지는 대부분의 환경 재난으로 인한 이주가 국내로의 피신 또는 실향의 모습으로 나타나고 있지만, 그 수가 많고 적음을 떠나 이러한 환경 재난이나 환경 변화로 인한 피해로 국경을 넘어 피신하거나 이주하려는 사람 역시 앞으로 존재할 것이며, 이미 그러한 사례를 키리바시와 주변의 해안 저지대 섬국가 사례들을 통해 충분히 확인할 수 있다. 그러나 적어도 현재의 시점에서 현행 국제법이나 관련 국제 협약에 적용해서 이들을 보았을 때, 이들은 일반 이주민으로 보기에 또 협약상 난민으로 보기에 상당히 모호하다. 즉, 보호가 필요한 사람들이지만 기존의 유사 보호 체계로는 이들을 보호하기가 어렵기 때문에 현 체제에서는 이들이 보호의 사각지대에 위치하기가 쉬운 것이다.

환경 이주민 문제에 대한 구체적인 해결 방안이 중요한 또 다른 이유는 이주 영향이 이주 당사자들에서 그치지 않고 이들이 새롭게 정착하려는 국가 또는 지역에 광범위하게 나타나기 때문이다. 오랜 이주의 역사를 지니고 있고, 지난 수십 년간 다인종·다문화 사회를 비교적 안정적으로 유지해왔던 유럽의 경우 오늘날 ‘인도적 위기(Humanitarian Crisis)’로 표현되는 난민 대량 유입 현상으로 인해 사회적 혼란을 겪고 있는 상황이며, 이러한 혼란은 제노포비아(외국인 혐오)부터 이민 정책의 변화, 시위, 테러 등 사회 전반에 걸쳐 여러 모습으로 표출되고 있다. 즉, 공교로운 것으로 보여졌던 이주 정책과 사회 체계가 있었음에도 예상치를 벗어난 난민 사태로 인해 유럽은 이러한 극심한 혼란을 겪고 있는 것이다. 국외로의 이주를 야기시키는 극단적 환경 이주의 경우 재난의 극단성과 대규모가 어느 정도 전제되는 경우가 많으므로, 요즘의 대량 난민 사태

와 마찬가지로 특정 지역에 수용치 이상의 다수의 이주민 유입을 초래할 수 있는 사안이다. 그러므로 기존의 관련 정책이 이 문제를 온전히 다루지 못하고 있다면, 이들에 대한 체계적인 대응 정책을 수립하여 사전에 대비하는 것이 매우 중요하다.

이 연구에서는 현재 환경 이주민 문제 해결과 발생 예방에 대한 중요성이 국제 사회에서 인지되고, 관련 논의를 지난 10여 년간 꾸준히 진행하였음에도 불구하고 대응 방안에 대한 뚜렷한 논의 진전이 나타나지 못하고 있는 이유를 정책적 장애요인과 논의의 주요 쟁점 사항을 중심으로 파악하고 이를 바탕으로 이전보다 유의미한 논의 진전을 위해 필요한 요소를 파악하고자 한다.

위의 목적에 따라, 다음과 같은 연구 질문을 바탕으로 연구가 진행될 것이다.

- (1) 환경 이주 문제에 대한 논의가 국제 사회에서 계속해서 답보 상태로 머무르고 있는 이유는 무엇이며, 논의 진전을 가로막는 정책적 장애 요인과 각 논의의 쟁점은 무엇인가?
- (2) 해당 문제의 쟁점 사항 및 문제 대응 방안에 대한 국외·국내 관련 분야 관계자들의 인식 및 해석은 어떠한가?

위의 질문을 바탕으로 기존에 제시된 문제 접근 방법의 한계와 문제점을 보완할 수 있는 추가적인 방안이 있을 것인지, 보다 더 현실적인 다른 적절한 대안이 있을 것인가를 살펴봄으로써 연구의 함의를 찾고자 한다.

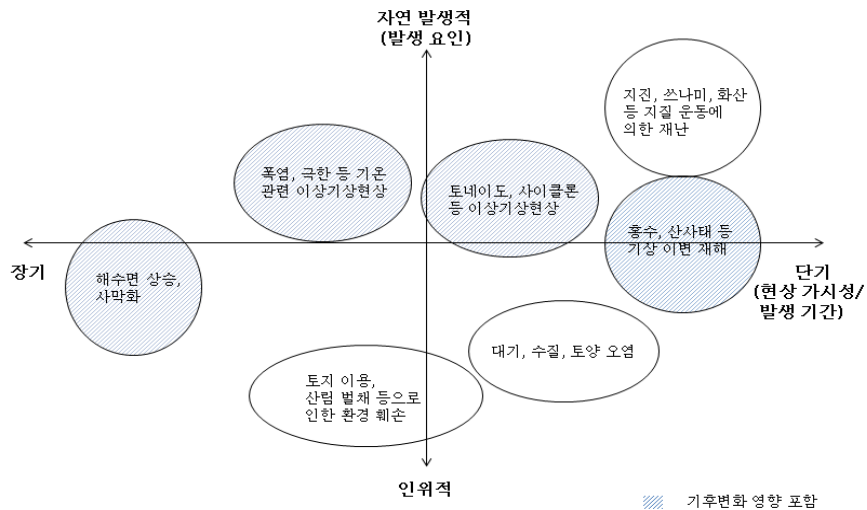
3. 연구 범위와 방법

1) 연구 범위

(1) 환경 이주의 개념

먼저, 연구에서 지칭하는 환경 이주민에서 ‘환경’이 뜻하는 범위에 대하여 살펴 볼 필요가 있다. ‘환경’은 기후 변화, 자연 이외에도 대기, 수질, 위생을 비롯해 굉장히 광범위하고 다양한 분야를 아우르고 있으며 해석의 여지에 따라 개념의 범위가 매우 유동적으로 변할 수 있는 개념이다. 이러한 특성은 환경 이주민의 용어에 대한 합의된 정의와 범위 도출을 어렵게 하는 요인으로 작용하기도 한다. 다음은 재난의 발생 요인과 발생 기간을 기준으로 이주를 유발할 수 있는 각종 재난 사례를 유형화하여 분류한 그림이다.

그림 1. 환경 재난 사례의 유형 분류



출처: 본인 작성 (IFRC, UNISDR 재난 종류 참조)

그림 1에서 각종 재난 사례들이 유형화되어 있기는 하지만, 사실상 각 사안을 이렇게 단순화하여 분류시키는 것은 재난의 다면성을 온전히 반영하지 못한다는 한계가 있다. 동일한 유형의 재해도 사안에 따라서 그

영향이 자연적일 수도 있고, 인위적 요인과 복합적으로 작용하여 나타날 수도 있으며 그 발생 시기도 단기간 내 영향이 가시적으로 나타날 수도 있고, 장기간에 걸쳐 나타날 수도 있기 때문이다.

일례로, 토양 황폐화나 산림 훼손, 수질 오염의 경우 사람들의 개발 계획 또는 정책 실패 등으로 인해 나타날 수도 있지만, 경우에 따라서는 다른 지역에서 유입되는 수질이나 기타 대기 환경 변화 등에 간접적으로 영향을 받아서 피해 상황이 나타날 수도 있다. 이러한 경우에는 같은 사안이라도 위 4분면에서의 위치가 달라질 것이다.

이처럼 재해는 각 개별 사안에 따라 그 영향 요인과 범위, 발생 특성 등이 매우 다양하게 나타나기 때문에 획일화하여 분류하기 어렵지만, 위 그림에서는 각 재난 사례가 지니는 보편적인 성격-지진의 경우 자연 발생적 요인으로 단기간에 나타나는 것으로 이해되는-에 입각하여 편의상 특정 영역을 중심으로 배치하였다. 가로축은 재난이 나타나고 진행되는 시간을 나타내는데 통상적으로 단기는 급성 재난(sudden-onset)으로, 장기는 서서히 나타나는 재난(slow-onset)으로서 이해된다. 세로축의 경우, 재난의 원인을 비교적 자연적인 현상에서 직접적으로 찾을 수 있는 경우부터 개발 계획, 정책, 인위적 요소 등 다양한 요인들이 자연적 요인에 영향을 미치는 복합적인 상황을 나타냈다.

이와 같이 환경과 연관된 재난은 다양한 원인으로 인해 다양한 모습으로 나타날 수 있으므로 단순히 기후 변화, 극단적 자연 재난으로 인한 이주민만을 환경 이주민으로 이해하는 것은 다른 여러 유형의 요인으로 인한 환경 이주민들을 이주 고려 맥락에서 제외시킬 우려가 있다.

두 번째로, 기후 이주민과 환경 이주민의 개념에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 환경 이주를 언급할 때 가장 많이 나오는 이야기가 기후변화로 인한 ‘기후난민(Climature Refugee)’에 대한 것이다. 하지만 여기서는 기후변화로 인해 나타나는 문제점들을 비롯한 지진·쓰나미 등 기후 이외의 지구 물리적(geophysical) 요인으로 인한 환경 재난 현상

도 함께 포함한 보다 넓은 이주 현상을 다루고자 한다. 일반적으로 이러한 지구 물리적 요인으로 인한 재난의 경우 그 피해 규모와 정도가 극심하게 나타나 안전한 지역으로의 이동이 빈번하게 나타나기 때문이다.

또한 이주를 야기할 수 있는 기후 변화적 재난 요인으로는 홍수·태풍과 같은 급성 재난부터 장기간에 걸쳐 진행되는 가뭄·사막화·해수면 상승까지 다양하지만, 각 사안마다 나타나는 이주에 기후 변화라는 요인이 구체적으로 어느 정도 영향을 미쳤는지 그 인과 관계를 도출하기가 아직까지는 과학적으로 입증하기가 모호한 경우가 많다. 그러므로 이 연구에서는 기후변화로 인한 이주민만을 지칭하기보다는 더 다양한 환경 상황을 포함하는 환경 이주민이라는 개념에 이들을 함께 포함하여 연구 대상으로 다루고자 한다.

다만, 이 연구에서는 모든 형태의 환경 이주를 다루기 보다는 논쟁이 되고 있는 국외로의 이주에 그 초점을 맞추어서 다음과 같은 특수한 상황에 국한하여 보았다.

- 1) 환경 재난으로 인해 비교적 가까운 시일 내 국가 또는 지역의 지속성(영속성)이 위협받는 경우
- 2) 환경 재난으로 인하여 신체, 생명에 대한 지속적이고 잦은 위협에 노출될 가능성으로 단기·장기적 이주가 불가피한 경우
- 3) 위의 사항이 전 국가적으로 나타나거나, 국내 다른 지역으로의 대안적 피신이 이주자의 추후 안전을 충분히 보장해주지 못하는 경우

이 연구에서는 이주를 유발할 수 있는 다양한 환경적 상황들 중에서도 이주민들의 이주 의사 결정에서 자발성보다 비자발성이 두드러지게 나타나고, 외부적 영향이 생명, 신체에 근시일 내 직접적으로 나타나는 등 이주가 불가피하고 촉박한 상황에 국한하여 초점을 맞추었다. 이러한 사항을 전제로 하는 것은, 위의 상황은 다른 환경 이주에 비해서 인도적 보호의 필요성을 두드러지게 보이기 때문이다.

마지막으로, 환경적 요인으로 인해 이주를 하게 되는 사람들을 지칭하는 여러 가지가 있지만, 환경 ‘난민’이라는 표현은 논란의 여지가 상당한 표현이므로 법률적 개념에 입각하여 이 연구에서는 환경 ‘이주민’이라는 단어를 사용할 것이다.

(2) 이주의 방향

이주가 어디에서 어디로 나타나는가, 즉 이주의 방향에 따른 이주 유형은 국경을 중심으로 하였을 때 크게 같은 국적국가 내에서의 이동과 국경을 넘어 다른 국가로의 이주로 나누어 볼 수 있다. 이 연구에서는 국내 이주와 국제 이주의 경우에 대한 국제 논의 형성 과정을 UNFCCC·UNHCR을 중심으로 한 여러 관계 기관, 국가간 진행된 회의를 살펴보고, 특히 그 가운데 문제가 되고 있는 국외로의 이주에 대한 논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 같은 국가 내로의 이동은 국적국가의 보호 가능성을 내포하고 있는 반면, 국외로의 이주는 제 3국에서의 체류를 뜻하게 되므로 체류 자격과 그에 따른 권리, 처우 등이 이주 국가의 이민 정책과 법에 따라 정해지기 때문이다. 현재 쟁점이 되는 주요 사안 중 하나는 환경 이주민들이 국외 이주를 해오는 상황에서 이들을 어떠한 유형의 이주민으로 볼 것인지, 또 이들에게 어떠한 처우를 제공하는 것이 마땅한 것인가에 대한 것이다. 그러므로 이 연구에서는 전반적인 이주 현상을 다루되, 국외로의 이주 현상을 기본 전제로 하여 관련 법률과 정책 논의를 집중적으로 살펴볼 것이다.

(3) 법률적 논의 쟁점

국외로의 이주 문제를 다루기 위해서는 외국인의 체류 자격이나 법적 지위를 다루는 이민법을 살펴볼 수 밖에 없는데, 국경을 넘어 새로운 곳에서 정착하여 생활하기 위해서는 정착을 희망하는 개별 국가의 이민법 또는 외국인법에 따라 체류 허가가 우선되어야 하기 때문이다. 개별 국가의 재량에 따라 관련 법의 운영은 나라마다 상이하지만, 통상적으로

난민 협약과 각종 관련 국제 협약이나 조약에 가입한 국가들의 경우 난민이나 그에 준하는 사람들에게는 일반 이주민들과는 구별되는 체류 자격과 처우를 부여한다.

연구 대상인 환경 이주민은 기존의 난민이나 다른 인도적 보호 대상자들과 그 성격을 달리하면서도 동시에 중첩되는 성격을 가지기도 한다. 이로 인해 환경 이주민 영역에서 논쟁이 되는 주요 사안 중 하나가 이들을 ‘난민’이나 그에 준하는 기존의 보호 대상으로서 볼 수 있는지, 또 보호를 한다면 어떠한 보호 체계를 활용할 것인가에 대한 것이다. 그러므로 이 연구에서는 난민 협약을 비롯해 각 개별 국가의 관련 보호 체계를 살펴보고 현행 보호 체계의 활용과 관련하여 나타나는 쟁점 사항을 살펴보고자 한다.

2) 연구 방법

이 연구는 법률 및 정책의 분석과 해석에 대한 내용이 주가 되므로, 연구 진행을 위해 문헌 연구와 심층 인터뷰 중심의 질적 조사 방법을 연구 방법으로서 채택하였다. 특히 관계자 심층 인터뷰는 관련 분야의 종사자들이 해당 문제 사항을 어떻게 바라보는지, 같은 법률이나 정책의 쟁점 사항을 각자 어떻게 해석하는지를 깊이 있게 보여줄 것이므로, 보다 현실적이고 생동감 있게 현상 이해를 하는 데 도움이 될 것으로 예상된다. 그러므로 관련 회의 내용을 담고 있는 문헌 자료와 국내의 관련 분야 종사자들을 대상으로 진행한 인터뷰를 분석함으로써 현상을 이해하고 이에 대한 대안을 찾고자 하였다.

(1) 문헌 연구

우선 선행 연구와 관련 문헌 자료들을 통해 환경 이주민 문제가 국제 사회에 등장하게 된 배경과 관련해서 지금까지 논의된 내용, 그리고 해당 사안에 대하여 의견이 수렴되고 있는 부분과 논쟁이 되고 있는 사안

을 함께 살펴볼 것이다. 참고한 문헌 연구 자료들은 UNHCR을 중심으로 다양한 국제기구가 참여한 관련 회의 내용과, 회의에 지속적으로 참여한 주요 학자 및 이주 문제를 전문적으로 다루는 법학자들의 연구 내용을 중심으로 한다. 해당 자료들을 바탕으로 하여 쟁점이 나타나고 있는 사안의 경우에는 어떠한 이유로 인해 쟁점이 나타나는지 살펴봄으로써 논의 진전이 저해되고 있는 배경도 함께 파악하고자 한다.

이렇게 문헌 분석을 통해 일차적으로 확인된 내용을 바탕으로 하여 현재 반복적으로 제기되는 문제 쟁점들을 정리하고, 국내 유관 분야 관계자 인터뷰를 통해 실무 관계자들은 해당 쟁점에 대해서 어떻게 해석하고 있으며 그러한 견해를 보이는 논거는 무엇인가를 심층적으로 살펴보았다.

(2) 인터뷰 조사

연구를 위해 인터뷰를 진행한 관계자들을 다음 표 1에 정리하였다.

표 1. 인터뷰 대상자 목록

대상	기관	기관 코드	비고	대면 인터뷰 실시일 (년-월-일)
A	NPO	N-01	난민 관련 업무 관계자	2017-07-04
B			난민 관련 업무 관계자	2017-07-01
C	NPO	N-02	난민 관련 업무 관계자	2017-07-31
D			난민 관련 업무 관계자	2017-09-19
E	NPO	N-03	난민 관련 업무 관계자	2017-08-11
F	NPO	N-04	난민 관련 업무 관계자	2017-08-09
G	정부 기관	G-01	환경난민 프로그램 담당 부처	2017-07-19

문헌 연구에서 파악되는 쟁점은 대체적으로 이주 법률 해석과 관련되어 있으므로, 관련 내용으로 심층 인터뷰를 진행하기 위해 국내 관계자들을 난민 및 그에 준하는 강제이주 업무를 다루는 국내 NPO 등에서 6명 선정하였다.¹² 그 외 추가적으로 제2차 국가기후변화적응대책에 나와 있는 ‘기후난민 지원 프로그램’과 관련된 정보를 확인하기 위해 환경부에 인터뷰 요청을 하였는데, 일차적으로 환경 이주민 보호 및 지원이라는 연구 목적과 직접적으로 관련이 있는 프로그램이기 때문이었다. 환경부 관계자와의 인터뷰를 통해서 프로그램의 취지와 구상하고 있는 지원 방안을 확인하고 문헌 및 이주 영역 면담자들이 구상하는 지원 방안과 비교하고자 하였다.

이렇게 총 7명의 관계자를 대상으로 약 2개월간 인터뷰가 진행되었다. 관계자의 견해에 신뢰성을 확보하기 위하여 이름, 소속 기관명 등 관계자에 대한 정보는 익명으로 표기하였다. 또한 해당 분야에 종사하고 있는 관계자의 수와 관련 기관의 수 자체가 매우 적기 때문에, 내부에서도 서로의 신원을 추측할 수 없도록 관계자들의 동의 하에 소속 기관의 성격 및 담당 업무 등 최소한의 정보만 밝히고 구체적인 정보는 모두 비공개로 처리하였다. 1차 대면 인터뷰와 경우에 따라 서면으로 추가 인터뷰를 진행하였으며, 인터뷰는 환경 이주민 문제에 대한 각 관계자들의 문제 인식, 사안과 관련해서 나타나는 주요 쟁점 사항에 대한 관계자들의 해석, 해결 및 대응 방안에 대한 의견 등과 관련된 질문을 바탕으로 반구조적으로 진행되었다.

¹² 인터뷰는 난민 관계자들을 대상으로 8명, 총 9명을 대상으로 인터뷰를 진행하였지만, 2명은 인터뷰 비공개를 요청하여 연구 활용에 동의한 7명의 인터뷰 내용을 대상으로 연구를 구성하였다.

II. 선행 연구와 이론적 배경

1. 이론적 배경

이주(migration) 현상이 나타나는 배경과 유형을 설명하는 데는 다양한 이론이 존재한다. 신고전주의 이론에서는 이주를 개인이 합리적 판단을 통해 소득을 최대화하기 위해 이동한다는 개념으로서 이해하고 있다. 그러나 이에 반박하기 위해 실제로는 이주가 단순하게 경제라는 단일 요인만을 고려해서 나타나는 것이 아니라 배출 요인, 흡입 요인, 이주자 개인의 특성 등 보다 다양한 요인이 의사 결정에 작용한다는 Push and Pull 모델 등 다양한 이론이 이후 제기되었다.¹³¹⁴

이와 함께 이주의 기본 단위 역시 시간의 흐름에 따라 다르게 이해되었는데, 신고전주의·Push and Pull 모델과 같은 이전 이론에서는 이주를 개인의 이동 수준으로 이해하다가 점차 가족, 집단 등 거시적으로 이해하는 신경제학·세계체제론이 나타나면서 그 개념이 확장되는 모습으로 나타났다(이상립, 2011). 각 이론의 발달에서 나타나듯이 실제로 현실 세계에서 이주 현상이 나타날 때 경제적 요인과 더불어 다양하고 복합적인 요소가 고려되는 경우가 많으며 이동의 규모도 다양하게 나타나고 있다.

이처럼 다양하게 나타나는 이주 현상을 유형화할 때 크게 공간, 시간, 이주형태, 이주규모 4가지를 기준으로 분류하는데, 그 가운데 이주형태의 경우 자발적 이주와 비자발적/강제 이주로 다시 나누어 볼 수 있다.¹⁵

그러나 환경 이주민의 사례에서 확인할 수 있듯, 모든 이주가 자발적 이주와 비자발적/강제 이주로 깔끔하게 나뉘어지지 않는다는 환경적 변

¹³ Lee, E. (1966), *A Theory of Migration*, Demography 3(1), pp. 47-57.

¹⁴ 이상립 (2011), “이주와 인구:인구학적 관점의 설명”, IOM 이민정책연구원 위킹페이퍼 시리즈, No.2011-02, p. 3.

¹⁵ 신지원 (2011), “이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구”, IOM 이민정책연구원 위킹페이퍼시리즈, No.2011-01, pp.3-4.

화라는 외부 환경이 비자발적 이주 요소로서 작용하기도 하지만, 같은 상황에서도 그 변화와 변화로 인한 영향을 체감하는 이에 따라서 불편함의 정도를 각각 다르게 인식할 수 있다. 어떤 이에게는 환경 변화 또는 재난으로 인한 피해가 견딜 수 없는 것이 될 수 있고, 다른 이는 불편하더라도 이를 감내하고 피해 지역에서 지속적으로 체류하는 것을 선호할 수도 있다. 또, 환경 변화를 계기로 동시에 더 나은 환경, 주거 및 경제 조건을 찾기 위해 이주를 선택하는 자발적 성격이 함께 나타나는 경우도 배제할 수 없다. 즉, 환경 변화와 재난을 비롯하여 각종 재난 및 사고 상황에서 이주하는 모든 인구가 본래 거주지에서 극단적으로 생계를 유지하기 어렵거나 목숨에 위협을 받기 때문에 이주하는 것은 아니다. 그렇기 때문에, 기존의 자발적/비자발적 이주 분류법에 따르면 이러한 환경 이주민들은 어느 곳에도 분류되기가 어려운 오류가 나타나게 된다.

이러한 이분법적 분류를 비판하며 Richmond(1988)는 새로운 이주 유형 모델을 제안하였는데(부록 3), 이 모델에 따르면 이주자들은 순응적(reactive) 또는 적극적(proactive) 이주의 ‘연속선상’에 존재한다.¹⁶ 이 모델을 통해 Richmond는 이주라는 현상은 사회 및 정치·경제·공간·심리적 요소들 간의 복합적 상호작용을 통해 나타나며, 본질적으로 분류되어 나타나기 보다는 여러 특성을 동시에 지니는 연속적인 것으로 설명한다(신지원, 2011).

환경 이주민 문제에 접근하기가 어려운 이유 중 하나는 바로 이들 이주 형태의 다면성과 복잡성에서 기인한다. 환경 이주민들의 경우 특정 이주 유형에 단일하게 적용되기 보다는, 환경 이주의 세부 유형에 따라 다양한 이주 유형에 동시 다발적으로 적용될 수 있기 때문에 기존의 단순 구조화된 이주 이론보다는 Richmond의 이주 유형 모델을 전제로 살펴볼 필요가 있다.

¹⁶ Richmond, A. H. (1988), *Social Theories of International Migration: The Case of Refugees*, Current Sociology 36(7). 부록3 참조.

2. 선행 연구

1) 현행 보호체계와 현실의 간극

이주 현상을 설명하는 기존의 이론 및 분류법에 따르면 환경 재난과 변화로 인한 이주는 분류 혹은 정의되기가 상당히 까다롭다. 이들의 이동은 비자발성과 자발성 두 가지 성격을 모두 지닐 수 있으며, 어떠한 재난 혹은 현상으로 인해 이주를 하게 되었는지 그 경위에 따라 비자발성과 자발성의 정도도 달라진다. 그러나 그 정도가 얼마가 되었든 간에, 환경이라는 외부적 상황이 이주를 유발하는 요인 중 하나로 작용한다는 것과 이들의 이주가 국제인권법에 명시된 각종 인권을 침해하는 상황에서 나타난다는 점으로 인하여 이들의 이주를 온전히 자발성에서 기인한 이주라고 단언하기는 어려운 점이 있다. 이러한 특성으로 인해 현재 환경 이주민 문제는 난민·실향민 영역에서도 활발하게 논의가 되고 있으며, 이들을 현존 국제법 또는 관련 보호 체계로 보호할 수 있을 것인지에 대한 연구들이 활발하게 진행되었다(Williams, 2008; Kälin, 2009).

환경 이주민들의 이주를 목적지의 관점에서 보았을 때 크게 국내로의 이동(Internal Displacement)과 국외로의 이동으로 나누어 볼 수 있는데, 국내로의 이동과 관련된 보호 체계로는 국내 실향에 대한 지도원칙이 있다. 그러나 UN 국내 실향에 대한 지도원칙은 국제적으로 실향민 보호를 위해 채택된 문서이지만 법적 구속력이 약한 연성법(soft law)으로 존재하기 때문에, 개별 국가에서 관련 국가 법제로 이를 보장하고 이행해야 하는 한계가 있다(Kälin & Schrepfer, 2012).

한편, 이주가 국경을 넘어서서 국외로 나타나게 된다면 문제가 더욱 복잡해지게 된다. 비자발적인 이유로 국경을 넘어 이동하는 사람을 보호하는 대표적인 체계가 1951 UN 난민의 지위에 관한 협약(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 1951 난민협약)이다. 하지만 여기서 보호 제공을 위해 주요하게 보는 개념은 (1)국적국 밖에 있는 자, (2)특정 사유로 인한 박해 가능성과 이에 대한 근거가 있

는 두려움(well-founded fear of persecution), (3)상주국의 보호를 받기를 원하지 아니하거나 받을 수 없는 사람 총 3가지 사항에 대한 것이다(McAdam, 2011; Kälin & Schrepfer, 2012). 이 때 박해의 근거로 보는 특정 사유는 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 5가지인데, 환경 재난 또는 기후 변화로 인한 영향은 명시적으로 포함되어 있지 않으며, 5가지 사유에 직접적으로 적용하기도 상당히 어렵다. 또한 재난을 박해로 이해하기 어렵다는 점이 있어 현행 협약에 근거했을 때 환경 난민이라는 용어는 법률적으로는 성립이 되지 않는 개념이다.

이 외에도, 1951년 난민 협약에서 정의하는 난민보다 더 넓은 난민의 개념을 포함하는 ‘1969 OAU 협약’과 ‘1984 카르타헤나 선언’ 같은 지역 단위의 조약과 선언이 나타났다.¹⁷¹⁸ 이들은 ‘공공질서를 심각하게 해치는 사건(OAU 협약)’이나 ‘대량의 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황으로 인하여(카르타헤나 선언)’라는 문구를 포함하고 있는데, 논란의 여지가 있을 수는 있지만 이론적으로는 환경 재난민 또는 환경으로 인해 비자발적 이주의 상황에 처한 사람들도 해당 문구의 대상에 포함될 수 있을 것으로 보는 시각도 있으며(Cohen & Bradley, 2010), 카르타헤나 선언의 경우 자연 재해의 영역까지는 포함하고 있지 않는 것으로 보는 시각도 있다(Kälin & Schrepfer, 2012; Cohen & Bradley, 2010). 그러나 지역 단위에 적용되는 협약/선언보다 더 넓게 전세계 보편적으로 적용되고 있는 1951 난민협약에 따르면 환경 이주민들은 그 보호 대상으로 적용되기가 상당히 어려운 상황이다.

¹⁷ OAU 협약에서는 “개인의 출신국 또는 국적국의 일부 또는 전부에 대한 외부적 침략, 점령, 외국의 지배나 공공질서를 심각하게 해치는 사건으로 인해” 국적국을 강제로 떠난 모든 사람을 난민으로 간주한다. 유엔난민기구 한국대표부, ‘1969 아프리카 통일기구 협약’, <http://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003005.html>.

¹⁸ 카르타헤나 선언에서는 “보편화된 폭력, 외부침략 국내분쟁, 대량의 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황으로 인하여 자신의 생명, 안전이나 자유가 위협받기 때문에” 자국을 탈출한 사람을 난민 범주에 포함한다. 유엔난민기구 한국대표부, ‘1984 카르타헤나 선언’, <http://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003006.html>.

2) 환경 이주 문제와의 접근 및 대응 방안

이러한 현행 보호체계와 실제 현실의 간극을 좁히기 위해 전문가들은 몇 가지 대안적 방안을 제안하고 있는데 그 가운데 하나는 각 개별 국가 내에서 실시되고 있는 보충적 보호 체계(Complementary Protection)의 활용이다(Cantor, 2015; V Türk, 2015; Williams, 2008). 국가마다 각기 상이한 이름으로 시행되고 있지만, 기본적으로 보충적 보호 제도는 협약상 난민의 정의에는 해당하지 않지만 본국 귀환 시 박해 또는 위협으로 인해 심각한 인권 침해가 우려되는 자를 대상으로 한다고 볼 수 있다. 국가 재량에 따라 보호 대상자로 심사하는 기준은 상이하지만 보편적으로는 CAT을 근거로 하기 때문에 고문이나 비인도적 처우로 인한 박해와 위협을 주요 개념으로 주목하고 있다(Williams, 2008). 그렇기 때문에 난민 협약에서와 마찬가지로, 환경 재난 등의 요소가 해당 제도의 본 취지에 부합될 수 있다고 보기에 어려운 측면도 있다.

이처럼 기존의 협약 및 법제의 적용이 불투명하게 나타남에 따라, 환경 이주민들을 대상으로 하는 새로운 국제적 합의 또는 연성법(soft law) 형성에 대한 제안도 나오고 있다. 환경 이주민은 앞서 살펴본 바와 같이 그 범위가 매우 넓고 상황에 따라 다양한 이주 유형이 포함되기 때문에, 앞서 언급된 기존의 관련 보호체계에 일률적으로 적용되기가 어렵다. 그렇기 때문에 환경 이주민 문제를 특별하게 다루는 새로운 국제적 합의 또는 연성법을 만들자는 의견이 대안 가운데 하나로 언급되어왔다(Kälin & Schrepfer, 2012; Mcadam, 2011). 하지만 환경 이주민을 대상으로 하는 새로운 국제적 조약을 도출하는 것에는 몇 가지 문제점들이 있다. 먼저, 난민에는 해당하지 않더라도 극심한 빈곤 등 다른 사유로 인해 마찬가지로 생존권이나 기본 인권이 현저히 침해 받는 상황에서 비자발적으로 이주하는 사람들도 상당하지만, 이들을 대상으로 하는 별도의 협약의 존재하지 않는다는 점을 고려했을 때 환경 이주민만을 위한 전용 조약을 형성하는 것은 형평성 면에서 맞지 않다는 의견이 있다. 또한 앞서

살펴본 바와 같이 이주를 유발할 수 있는 환경 재난의 유형이 광범위하며, 환경 이외의 다양한 요소가 함께 복합적으로 나타나는 경우도 상당하다는 점에서 환경 이주민의 범위 설정 문제도 대두되고 있으며, 난민 위기(Refugee Crisis)라는 용어가 대두될 만큼 강제 이주 인구가 최근 폭발적으로 증가함에 따라 국제 사회의 부담이 전례 없이 가중되고 있는 상황 등으로 특화된 새로운 협약 체결은 현재로서는 실행 가능성이 떨어진다는 문제점도 함께 제기되고 있다(Mcadam, 2011; McAdam, 2014; Wyman, 2011). 이러한 문제점을 거론하며 일각에서는 국제적 합의보다는 비슷한 사회·경제적 배경을 공유하는 지역 내에서 지역적 합의를 이끌어내는 것이 현실적일 수 있다는 견해도 나타나고 있다(Williams, 2008).

3) 선행 연구와의 구별점

기존의 연구들은 왜 환경 이주민 문제가 환경 난민으로서 이해될 수 없는가를 기존의 현행법과 협약 및 제도에 비추어 설명하고 있으며, 대응책도 법제를 중심으로 살펴보고 있다. 그러나 이 연구에서는 기존의 협약상 난민에 이러한 환경 이주민들이 적용이 될 수 있는가 없는가를 살펴보거나 해당될 수 없는 이유를 법률적 관점에서 서술하는 것에서 그치지 않고, 환경 이주민 문제에 대한 합의된 해결 방안을 이끌어내기 어려운 이유를 정책적 장애 요인과 법률적 장애 요인 모두를 함께 아울러 살펴보고자 한다.

특히 정책적 장애 요인은 Shiffman의 정책결정 요인 분석틀을 활용하여 환경 이주민 문제가 주요 국제 정책으로 현재 어떻게 인식되고 있는지, 주요 의제로 자리잡기 위해 필요한 정책적 요소들에는 무엇이 있는지를 살펴볼 것이다. 이렇게 정책적 장애 요인을 함께 살펴보려 하는 이유는, 환경 이주민 문제에 대한 뚜렷한 해결책이 나오지 못하는 데 있어서 법률 적인 부분 이외의 다른 영향 요소들이 있는지, 있다면 무엇인지

를 발견함으로써 향후 환경 이주민 문제에 대한 논의가 지속될 때 법률적인 부분에서만 국한되어 나타나지 않도록 하기 위함이다.

나아가 환경 이주민 문제를 해결하는 것에 대하여, 국내 난민·강제이주 분야에서 종사하고 있는 관계자 6명과 관련 프로그램 시행을 계획하고 있는 환경부를 대상으로 심층 인터뷰를 진행하여 선행 연구에서 제시한 쟁점 사항을 중심으로 관계자들의 견해와 해석을 살펴보았다. 이를 바탕으로 같은 사안 두고 어떠한 해석이 나타나는가를 비교함으로써, 논쟁이 되고 있는 부분에 대해 더 자세하게 내용을 알아보고 기존에 국제사회에서 나타난 대응 방향과 달리 새롭게 나타나는 대안적 해결책이 있는지, 또 기존의 다양한 해결 방안에 대하여 어떠한 견해를 보이는지 분석할 것이다.

이러한 연구 과정을 통해 궁극적으로는 향후 환경 이주민 문제에 접근할 때 어떻게 접근해야 문제의 실질적인 해결책을 이끌어내는 데 도움이 될 수 있을 것인가를 살펴보려 한다.

3. 연구 분석틀 - Shiffman의 정책결정 4요인

먼저, 국제 사회에서 환경 이주민 문제가 여러 정책 사안 가운데 주요 정책 과제로서 얼마나 주목을 받고 있는지 그 현황을 살펴보았다. 논의가 진전되지 못하는 이유가 사안 자체가 주목을 받지 못해서인지, 아니면 충분한 관심에도 불구하고 다른 장애 요인 때문에 관련 정책 형성이 더디게 나타나는지를 살펴보기 위한 목적으로 Shiffman의 분석틀을 활용하였다. Shiffman의 ‘정책 결정 요인 분석틀(Framework for the determinants of political priority for global initiatives)’에 따르면 특정 사안이 정책적 우선순위를 갖고 국제적 움직임을 불러 일으키는데 중요하게 작용하는 것으로 4가지 요인이 있는데, 4가지 요인의 세부 요소들이 요소 각각의 특성을 만족시킬수록 해당 사안이 정치적 지지를 받을

가능성도 커진다(Shiffman & Smith, 2007). Shiffman이 제안한 분석틀은 다음과 같다.

표 2. Shiffman의 정책 결정 요인 분석틀

분류	설명	우선순위 형성 요인
행위자 영향력 Actor Power	관계자(개인/조직)의 영향력	1. 정책 공동체 간 결합도 2. 리더십 3. 지침/제도 4. 시민사회 형성도
아이디어 Idea	행위자들이 문제를 이해하는 방식	1. 내부 프레임 2. 외부 프레임
정치적 맥락 Political Contexts	행위자들이 활동하는 환경	1. 정책적 기회의 창 2. 국제 거버넌스 구조
사안의 특성 Issue characteristics	문제의 특성	1. 문제 지표 2. 문제 심각도 3. 효과적 개입-대응 방안

출처: Shiffman (2007) 재구성¹⁹.

Shiffman의 연구에서는 모성 보건(maternal health) 이슈를 분석 대상으로 다루고 있다. Shiffman의 연구에서 모성 보건 문제도 전세계적으로 심각하게 진행되어 왔고 그로 인한 피해 규모도 상당한 문제로 묘사되고 있다. 그리고 환경 이주 문제와 마찬가지로 국제 사회에서 정책 형성을 담당하는 사람들과 관련 기관의 사람들 모두 문제의 심각성을 인지하고 있지만, 늘 다른 보건 문제보다 우선 순위에 밀려 관련 논의가 지지부진하게 나타나고 있었다. 이러한 현상의 원인을 찾기 위해 고안한 것이 Shiffman의 정책 결정 요인 분석틀이다. 특정 주제가 국제 사회에서 주요 정책 의제로 떠오르기 위해서 필요한 요소들이 있는데, 이러한 요소들의 특성을 잘 충족시키고 여러 요소를 동시에 충족시킬수록 국제적 주목과 정책적 지지를 받을 가능성도 더욱 커진다는 것이다. 비록 이 분석틀은 모성 보건이라는 다른 주제 연구에 사용된 분석틀이었으나, 분석틀의 주요 목적이 모성 보건이라는 특정 이슈가 국제 사회에서 정책

¹⁹ 상세한 내용은 부록 4 참조.

사안으로서 어떠한 위치에 있는지 확인하는 데 있다는 점, 그리고 연구 당시 국제적으로 모성 보건 문제 해결을 위한 적극적인 움직임이 지연되고 있는 이유를 확인하고 보완점을 찾기 위해 활용되었다는 점에서 이 연구에서 살펴보고자 하는 바와 그 맥락을 같이 하기 때문에 이 분석틀을 채택하여 활용하였다.

이를 바탕으로 우선 환경 이주민 문제가 주요 정책 사안으로 국제 사회에서 인식될만한 여건을 갖추었는가를 확인하고, 해당 주제와 관련된 논의에서 나타나는 법률적 쟁점과 더불어 문제 해결을 위해 갖추어져야 할 정책적 요인을 함께 추가적으로 확인하여 종합적인 문제 해결책을 제안하는 데 활용하고자 한다.

Ⅲ. 논의 전개 과정과 현황 분석

1. 논의 전개 과정

2007년 발행된 IPCC 제 4차 평가보고서를 계기로 학자들은 기후변화가 인간의 이동 현상에 미치는 영향을 자료 수집과 함께 본격적으로 연구하기 시작하였다. 특히 2008년에 IASC에서는 기후변화 TF팀을 구성하여 IOM, UNFCCC, UNHCR 등 기후변화와 인도주의 업무 관계자들이 함께 논의를 시작하면서, 이후 기후변화회의를 중심으로 환경 이주민 문제가 더욱 활발하게 논의되기 시작하였다.²⁰

그리고 지금까지 해당 주제는 매년 기후변화협약 당사국총회를 비롯한 다양한 관련 국제 회의에서 꾸준히 다루어지고 있다. 특히 2010년 멕시코 Cancun에서 개최된 제 16차 기후변화협약 당사국총회(COP16)에서 채택된 칸쿤적응체제에서는 기후변화로 인한 이재이주 및 이주 문제를 적응(Adaptation) 영역의 일환으로 이해하는 것에 대한 합의가 이루어지면서, 이 때를 기점으로 기후변화 이주민을 중심으로 한 환경 이주민 문제 해결과 인도적 이주 방안을 도출하기 위한 회의가 더욱 활성화되었다(McAdam, 2014).²¹

통상적으로 적응 분야 내에서 다루어지던 손실과 피해(Loss and Damage)에 대한 논의가 점점 구체화되면서, 이후 제 19차 당사국총회에서 채택된 바르샤바 결정문(Decision 2/CP.19)을 통해 기후 변화 영향으로 인한 손실과 피해 문제를 다루는 ‘바르샤바 국제 메커니즘’이 설립되었다²². 제 21차 파리 당사국총회에서는 이러한 바르샤바 메커니즘

²⁰ Jane Mcadam (2014), *Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–2013*, Refuge Vol.29(2), pp.11–13.

²¹ UNFCCC (2010), *The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, Dec 1/CP.16 para 14(f), FCCC/CP/2010/7/Add.1.

²² 이후 적응 영역에서 함께 다루어지던 기후변화 역효과로 인한 손실과 피해는 파리 합의문(The Paris Agreement)에서 별도의 조항으로 다루어져, 적응과 구분되었다.

의 활동 이행과 지침을 정하는 집행 위원회(Executive Committee)에 기후변화와 관련된 이재이주 문제를 해결하기 위한 TF 설립이 요청되었고, 이에 따라 현재 집행 위원회에서는 ‘이주, 이재이주 및 인간 이동(Migration, Displacement and Human Mobility)’을 전담하는 TF 팀을 운영하고 있다.²³ 이재이주 TF 팀의 첫 번째 공식 회의는 2017년 5월 독일 본에서 개최되었으며, 바르샤바 메커니즘 집행위원회, IOM, UNDP, UNHCR를 포함한 인도주의 업무를 담당하고 있는 다양한 기구가 참여하였다.

기후변화 당사국총회의 활동 이외에도 2010년 이후 관련 국제회의에서 꾸준히 환경 이주민 문제가 다루어져 왔다. 2011년 Bellagio에서 개최된 전문가 회의에서는 국외로 나타나는 환경 이재이주 문제를 해결하기 위해 새로운 보호 장치를 만들 필요성이 있는지를 검토한 바가 있으며, 그 외 각 155개 국가 대표가 참석한 UNHCR 난민협약 60주년 기념 회의, 노르웨이·스위스를 중심으로 개최된 The Nansen Initiative 회의에서도 환경 이주민을 대상으로 하는 국제 지침 또는 체계의 개발, 환경 이주민 범위 설정 등에 대한 내용을 논하였다(McAdam, 2014). 논의 대상은 광범위하게는 자연 재해로 인한 이재이주민으로 나타났지만, 주로 기후변화로 인한 이주민이 각 회의의 주요 논의 대상이었다.

²³ UNFCCC (2017), *Summary of proceedings of the first meeting of the Task Force on Displacement, the Executive Committee of the Warsaw International Mechanisms for Loss and Damage*, http://unfccc.int/files/adaptation/workstreams/loss_and_damage/application/pdf/tfd_1_summary_of_proceedings.pdf, 7 June 2017.

2. 현황 분석

1) 기후변화와 이주 영역에서의 논의 현황

위의 회의와 전문가 연구를 통해 환경 이주민 문제의 특성에 대해 도출된 공통의 이해는 다음과 같다(McAdam, 2014).²⁴

- (1) 기후 변화는 인간의 이주에 영향을 미치지만, 이주의 유일한 원인으로 작용하지는 않는다. 이는 경제, 사회, 정치적 요인과의 연결되는 복합적 현상(multi-causal phenomenon)으로 이해된다.
- (2) 위의 성격으로 인해 기후변화로 인해 나타나는 이주는 특정 이주 형태로 보기보다는 국제 이주의 일환에 가까우며, 인도주의적 관점으로만 보기보다는 더 넓은 맥락에서 볼 필요가 있다.
- (3) 적응 활동이 기후변화의 취약성을 줄이고 회복력을 증진시키는 데 도움이 될 수 있지만, 어떤 상황에서는 이주가 불가피한 경우도 있다. 그리고 여기서의 이주는 적응의 한 형태로 나타날 수도 있으며 이는 합리적인 대처 전략이 될 수도 있다.
- (4) 기후변화 관련 이재이주는 다양한 형태로 나타날 수 있으며 지역적, 국가적, 범지역적, 그리고 국제적 수준 등 다양한 수준에서의 대응책을 요할 수 있다. 그러므로 정부간, 국제 기관간 협력을 통한 포괄적 접근이 요구된다.
- (5) 관련 정책들은 사전예방적(proactive)이어야 하며, 장기적 계획을 위한 충분한 재정적 지원을 수반해야 한다.
- (6) 영향 집단은 정책 결정 및 정책 이행의 과정에서 관련 내용을 충분히 고지 받고, 또 그 과정에 충분히 참여할 수 있어야 한다.

현재 대부분의 개별 국가 차원에서는 난민 협약과 보충적 보호 체계

²⁴ *Op.cit.*, Jane Mcadam (2014), pp.11-12.

와 같은 기존의 보호 장치로 해당 문제를 해결하는 것을 꺼리고 있는 상황이다(McAdam, 2014). 환경 이주민들의 경우 기존의 보호 체계 대상자들과는 구분되는 위와 같은 특성을 지니기 때문이다. 그래서 지난 수년간 기후변화로 인한 국외로의 이주 상황을 중심으로 새로운 규범 체계를 개발하기 위한 시도가 지속되어왔다. 하지만 개별 국가들의 경우 법적 책임을 부담하거나 관련 국제 기관에 해당 책무를 위임하는 등의 실질적인 움직임에는 상당히 소극적인 모습을 보이고 있으며, 환경 이주민에 대한 국제적으로 합의된 정의도 아직까지는 부재한 상황 이어서 문제에 접근하는데 어려움을 겪고 있다(Kälin & Schrepfer, 2012; McAdam, 2014).

그러나 연성법적 합의는 법적 구속력이 약하거나 없기 때문에 조약 법보다 개별 국가에 부담이 덜하다는 특성이 있다. 그래서 국제 사회에서도 이러한 연성법 형성을 추진해왔지만 아직까지 국가들은 이러한 연성법을 형성하는 것에서도 주저하는 모습을 보이고 있어, 단기간 내에 환경 이주민을 위한 별도의 국제적 합의가 이끌어질 것을 기대하기는 다소 어려울 것으로 전망된다. 또한, 현재 UNHCR을 중심으로 관련 기관 관계자들이 함께 회의에 참여하는 방식으로 논의가 진행되고 있지만 해당 주제를 전담하는 위임 기관이 분명하지 않은 상황이며, UNHCR에서도 해당 문제에 어디까지 개입할 것인가를 두고 의견이 분분한 상황이다(McAdam, 2014).²⁵

그러나 대규모의 이주로 나타날 수 있는 환경 이주민 문제의 특성상, 국제 사회에서 이 문제에 대응하기 위해서는 부담 및 책임 분담의 원칙(burden/responsibility sharing)과 협력을 기반으로 문제에 접근해야 한다는 것은 회의들에서 지속적으로 확인되는 부분이다.^{26,27}

²⁵ Ibid., pp.13-14.

²⁶ UNHCR, *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, <http://www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html>, April 2011.

²⁷ UNHCR (2014b), *Final Report Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*,

2) 개별 국가 보호 사례

새로운 연성법을 형성하지 않고 기존의 보호 체계 가운데 환경 이주민 문제를 적용할 수 있는 가장 근접한 제도는 ‘보충적 보호’ 또는 ‘인도적 보호’ 제도이다. 앞서 언급하였듯 보충적 보호 제도는 기본적으로는 고문 방지 협약(CAT)을 기반으로 하기 때문에 반드시 환경 이주민 문제를 적용시킬 수 있다고 말하기는 어렵지만, 세부 기준은 각 국가별 재량에 따르기 때문에 그 기준을 넓게 적용하는 국가라면 환경 이주민 문제도 해당 제도에 적용할 수 있는 가능성이 있다. 다음은 비호 신청이 활발하게 나타나고 있는 해외 국가와 국내 사례를 중심으로 관련 제도를 살펴 보았다.

표 3. 국가별 보충적 보호·인도적 보호 제도 예시

국가	보충적 보호·인도적 보호 제도
뉴질랜드	Protected Persons
미국	Temporary Protected Status
스위스	Temporary Protection, Persons in need of Protection
스웨덴	Person in need of subsidiary protection/Other Protection
아르헨티나	Residentes Transitorios: Especiales
영국	Humanitarian Protection
핀란드	Subsidiary Protection / Humanitarian Protection
호주	Complementary Protection
한국	인도적 체류(Humanitarian Status)

출처: 국가별 이민법/난민법 재구성²⁸

<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Planned-Relocations-Disasters-and-Climate-Change-Report-March-2014.pdf>.

²⁸ 뉴질랜드 - Immigration Act 2009 Part 5 section 130,131

미국 - U.S. Citizenship and Immigration Services 웹사이트 Temporary Protected Status <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>

스위스 - Asylum Act Art.4,

<https://www.admin.ch/opc/en/classified-ompilation/19995092/201510010000/142.31.pdf>.

이 가운데 환경 재난민을 보호 대상으로 명시하고 있는 국가로는 미국, 아르헨티나, 핀란드, 스웨덴 등이 있다. 다만, 뉴질랜드의 경우 보충적 보호 제도는 아니지만 Samoan Quota & Pacific Access Category(이하 PAC) 제도를 운영하고 있으며, 이는 일부 남태평양 해안 저지대 도서 국가 출신의 주민들을 쿼터제로 매년 선발·수용하여 뉴질랜드 거주권을 제공하는 제도이다. 하지만 이는 통상적으로 노동 이주의 성격으로 이해되고 있다.²⁹

(1) 뉴질랜드 – Pacific Access Category(PAC)

뉴질랜드의 보충적 보호제도의 일환인 ‘Protected Persons’에서는 고문방지협약(CAT)과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(Covenant on Civil and Political Rights)을 기반으로 보호 대상 자격 요건을 제시하고 있다. 해당 제도에서는 신청자가 뉴질랜드에서 추방되었을 시, 자의적 생명 박탈과 잔혹한 취급을 받을 위험, 출신 국가 내에서 나타나는 지속적 인권 침해 상황, 고문 등에 노출될 가능성을 고려한다.

반면, PAC는 이러한 위협 또는 박해로부터의 위협에서 벗어나 보호를 요청하는 자를 대상으로 하기 보다는 피지(Fiji), 키리바시(Kiribati), 투발루(Tuvalu), 통가(Tonga) 국민을 대상으로 매년 최대 총 650명을 선발·초청하여 뉴질랜드에서의 취업 활동, 학업, 영구 거주를 허용하는

스웨덴-Migrationsverket 웹사이트 Asylum Regulations

<https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/Asylum-regulations.html>

영국 – Immigration Rules Part11 Asylum paragraph 339C

핀란드 – Aliens Act(301/2004, amendments up to 1152/2010 included) Section 88(323/2009), Section 88a(323/2009)

호주 – Migration Amendment(Complementary Protection) Act 2011

한국 – 난민법 제1장 제2조

²⁹ World Bank (2016), *Pacific Possible Labour Mobility:the ten billion dollar prize*, <http://pubdocs.worldbank.org/en/555421468204932199/pdf/labour-mobility-pacific-possible.pdf>.

비자 프로그램이다.³⁰ 다음은 PAC 영주 비자 신청을 위한 자격 요건 중 일부이다.

- 피지, 통가, 투발루, 또는 키리바시의 국민이어야 하며,
- 등록 마감 기한 시점에서의 연령이 18-45세여야 하며,
- 비자 신청자 또는 신청자의 배우자는 뉴질랜드에서 가족을 충분히 부양할 수 있는 취업을 보장받아야 하며,
- 기본 영어 실력(minimum level of English)을 갖추어야 하며,
- 부양 자녀가 있을 경우 최소한의 임금 요건(minimum income)을 갖추어야 한다.

위의 요건을 갖춘 PAC 등록자들 가운데 제비뽑기(ballot)를 통해 선정된 자들은 뉴질랜드 영주권 신청을 위한 정부 초청을 받게 된다. 비자 신청 자격 요건을 보았을 때 PAC 제도를 보호 프로그램으로 보기 어렵지만, 신청 대상 국가들이 해안 저지대 도서 국가(low-lying islands)라는 점이 눈에 띈다. 하지만 뉴질랜드 정부에서 이들을 기후 난민(climate refugee)이나 그에 준하는 사유로 받아들이는 것은 아니며, PAC 제도는 앞서 밝힌 바와 같이 노동 이주(labour migration)의 맥락에서 이해되는 제도이다(McAdam, 2011)³¹. 뉴질랜드 정부 역시 같은 태평양 국가로서의 특별한 관계(recognizes special relationship)를 바탕으로 이러한 제도를 시행하고 있는 것이라고 밝히고 있다.^{32,33}

³⁰ 피지 250명, 통가 250명, 투발루 75명, 키리바시 75명

<https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/46618.htm>

³¹ Jane McAdam (2011), *Legal and Protection Policy Research Series Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR Publications, p.44.

³² “Immigration Instructions recognise the special relationship between New Zealand and Samoa and the Pacific Access Category countries of Tonga, Tuvalu, Kiribati and Fiji.”

³³ New Zealand Immigration, *Pacific Quota Registrations Open 2017*, <https://www.immigration.govt.nz/about-us/media-centre/media-releases/pacific-quota-registrations-open>, 21 March 2017.

(2) 미국

- Temporary Protected Status(TPS), Special Situations

미국의 TPS와 Special Situations는 보충적 보호 보다는 일시성이 강한 제도이다. 이는 미국에서 거주하고 있는 외국인들 가운데 미국이 지정한 특정 국가 출신의 사람들이 지정 기간 동안 미국에서의 체류를 연장할 수 있도록 하는 제도이다. 이러한 TPS 지정 국가 및 보호 대상자는 다음과 같은 상황을 고려하여 지정된다.

- 내전 등 진행형 무력 분쟁 (Ongoing armed conflict)
- 지진, 허리케인 같은 환경 재난, 혹은 전염병
(An environmental disaster)
- 그 외 기타 특수 및 임시 상황
(Other extraordinary and temporary conditions)

이 외에도 지진, 화산폭발, 태풍 등 자연적 피해로 인해 본국으로의 귀국이 어려운 상황일 시에 특수 상황(Special Situations)을 적용하여 미국 내에서의 체류 연장을 비롯한 이민 혜택(immigration benefits)을 제공하고 있다.^{34 35}

(3) 스웨덴

2005년 공포된 스웨덴의 외국인에 관한 법률(Aliens Act 2005) 내 비호 대상자는 난민과 그 밖의 보호가 필요한 자(Person otherwise in need of protection) 두 분류로 나뉘었지만, 2017년 9월 28일 기준 이민국 웹사이트에서 확인되는 기준에는 난민과 더불어서 ‘보충적 보호가 필요한 자(Person in need of Subsidiary Protection)’, ‘기타 보호

³⁴ Special Situations의 사례로는 필리핀(태풍 Haiyan), 중앙 아메리카(홍수), 일본(지진/쓰나미), 과테말라(열대성 폭풍), 칠레(자연 재해), 아이티(지진) 외 다수가 있다.

³⁵ U.S. Citizenship and Immigration Services - Previous Special Situations
<https://www.uscis.gov/humanitarian/special-situations/previous-special-situations>

(Other Protection)’로 보호 대상 집단이 세 분류로 나뉘어져 있다.³⁶³⁷

표 4. 스웨덴 보충적 보호 기준 비교

2005 외국인에 관한 법률 Chapter 4	2017 스웨덴 이민국 웹사이트 Asylum Regulations	
‘Person otherwise in need of Protection’	‘Person in need of Subsidiary Protection’	‘Other Protection’
사형 또는 체형, 고문 또는 다른 비인도적 또는 굴욕적 대우 또는 처벌을 받을 근거 있는 위협을 느끼는 자	사형 선고를 받을 위협에 처한 자	박해로부터의 보호가 필요하지 않더라도 예외적으로 비호 신청자에게 거주를
외부 또는 내부적 무력 분쟁 또는, 출신국가 내 기타 다른 심각한 분쟁으로 인해 심각한 침해를 입을 근거 있는 위협을 느끼는 자	체형 (corporal punishment), 고문 또는 다른 비인도적 또는 굴욕적 대우 또는 처벌을 받을 위협에 있는 자	허용하는 경우로서 개인적인 상황과 직접적으로 연관된 특수 상황 등 거주 불허 시 스웨덴의 국제적 책무를 저버리게 되는 경우 ³⁸
환경 재난(environmental disaster)으로 인해 출신 국가로 돌아갈 수 없는 자	민간인(civilian)으로서, 무력 분쟁으로 인한 피해·부상의 심각한 위협에 처한 자	

출처: Aliens Act(2005:716), Migrationsverket 웹사이트 재구성

외국인에 관한 법률에 명시된 ‘그 밖의 보호가 필요한 자’의 경우 환경 재난(environmental disaster)을 명시·포함하고 있으나, 현재 이민국 웹사이트에서는 해당 문구가 구체적으로는 확인되지는 않는 상황이다. 또한 2012년까지 환경 재해로 인해 보호를 제공받은 실제 대상자는 별

³⁶ Aliens act (2005:716) Chapter 4 Section 2.

³⁷ Migrationsverket – Asylum Regulations, <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/Asylum-regulations.html>

³⁸ 심각한 건강상의 문제가 있는 사람 또는 인신매매 대상이 되는 사람을 예로 들고 있다.

도로 보고되지 않은 것으로 나타났다(Mcadam, 2011).

(4) 아르헨티나 – Residentes transitorios

아르헨티나의 이민법 내 특별 임시 체류자(residentes transitorios especiales) 요건 가운데 특수 상황으로 ‘자연 재해 또는 인간에 의한 환경 재해(desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre)’를 명시하고 있다.^{39 40} 여기서 위의 다른 국가 사례와 달리 ‘인간에 의한(ocasionados por el hombre)’이라는 수식어도 함께 나타나는데, 이 부분의 해석 귀추가 주목된다.

(5) 핀란드 – Humanitarian Protection

핀란드 역시 본국 또는 상주지(habitual residence)로 돌아갔을 때 심각한 위협을 받을 실제적 위험이 있는 자로서, 해당 국가에서의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 자를 보충적 보호 대상으로 간주한다. 보충적 보호에서 말하는 위험은 사형 또는 처형; 고문 또는 다른 비인도적 또는 굴욕적 처우나 처벌; 국제 또는 국내 무력 분쟁으로 인한 무차별적 폭력 상황으로 인한 심각한 개인에 대한 위협으로 보고 있다.⁴¹

다만, 난민이나 위의 보충적 보호 대상자에 해당하지는 않으나 마찬가지로 본국 또는 상주지로 돌아갈 수 없는 자에게 인도적 보호(Humanitarian Protection)를 제공하였는데, 환경 재앙(envIRONMENTAL catastrophe); 국제 혹은 국내 무력 분쟁으로 인한 위험 상황(bad security situation); 열악한 인권 상황(poor human rights situation)이 인도적 보호 대상 요건으로 참작되었다.

그러나 기존의 인도적 보호 대상자들의 출신 국가는 아프가니스탄, 소

³⁹ *Op.cit.*, Jane Mcadam (2011), p.40.

⁴⁰ Ley de Migraciones de Argentina No.25871 Decreto 616/2010 Artículo 24 (h).

⁴¹ 단, 범죄자나 반인륜적 범죄를 저지른 자는 대상이 되지 않으며, 이는 인도적 보호 대상자에게도 동일하게 적용된다. Section 88(2).

말리아, 이라크 등 분쟁 지역이 주가 되는 것으로 보이며, 핀란드 이민국의 보도 자료에 따르면 2016년 5월 16일을 기점으로 인도적 보호 제도는 폐지된 것으로 나타났다.⁴² 또한 기존의 보충적 보호도 이전보다 더욱 엄격하게 심사, 진행됨을 고지하였는데, 이러한 제도 변경은 소말리아와 이라크 등 인도적 보호의 주요 대상자들의 출신국가 안보 상황이 개선되어 돌아갈 수 있다는 핀란드 정부의 국가 상황 조사에 근거한다.⁴³

(6) 종합

환경 재난민 체류 허가 및 보호와 관련된 위의 사례들을 종합, 정리하여 보면 다음과 같이 볼 수 있다.

표 5. 이주·체류 성격에 따른 관련 제도 분류

	이주·체류의 성격		
	노동 이주	인도주의	
		임시 체류 허가	인도적 보호 대상자
특정	영구 고용활동 가능(영구 거주권)	지정 기간 내 체류를 허가하거나 기존의 체류 연장을 허가하는 등 일시성·임시성이 강함	체류 사유가 소멸되거나 국적 획득, 자발적 귀국 등 체류가 종료되는 경우를 제외할 경우 요구 자격 충족 시 장기 체류 연장, 영주권 신청 가능.

⁴² Finnish Immigration Service(2016), “Humanitarian protection no longer granted; new guidelines issued for Afghanistan, Iraq and Somalia” . http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/humanitarian_protection_no_longer_granted_new_guidelines_issued_for_afghanistan_iraq_and_somalia_67594.

⁴³ Ibid., 단순히 해당 국가에 체류한다는 사유만으로는 위험 사항이 되지 않는다는 것을 전제로 한다.

	이주·체류의 성격		
	노동 이주	인도주의	
		임시 체류 허가	인도적 보호 대상자
대상자 선정/심사	제비뽑기(ballot)를 통한 연간 쿼터제로 선정	체류 외국인 가운데 출신 국가의 정황을 고려하여 특정 국가 지정 및 체류 연장 허용 (미국); 이민국 심사에 따라 특정 기간 체류 허용 (미국, 아르헨티나)	개별 신청 사안에 따라 심사(핀란드); 이민청 전문 심사관에 의해 심사(스웨덴)
부여 권리	교육, 취업 활동, 거주권, 여행 등	인도적 보호 대상 대비 제한적 ⁴⁴	교육, 의료, 여행 증명서, 가족 재결합 등 기본 사회 서비스 제공
국가	뉴질랜드	미국; 아르헨티나	스웨덴(변동 가능성); 핀란드(현재 폐지)

이처럼 대부분의 국가에서 시행되고 있는 보충적 보호 제도에서 자연 재해 또는 환경 재난을 보호 사유로 직접적으로 명시하고 있는 경우는 드물며, 대체적으로 장기적 체류 허가보다는 일시적 보호 성격을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 또한 스웨덴과 핀란드와 같이 환경 재난민을 보호 대상으로 명시하고 있던 국가들이 해당 제도를 폐지하거나 보호 범위를 축소하는 등의 변화가 나타나게 된 계기도 눈여겨볼 필요가 있다.

그러나 대부분의 국가들이 상기 국가들처럼 환경 재난민을 보호 대상으로서 명시하지 않는다고 해서 보호의 여지가 없다고 단언할 수는 없을

⁴⁴ 국가별로 허용하는 권리의 범위는 상이하다. 미국의 경우 TPS 대상자에게 취업 활동을 허가하고 있지만, 아르헨티나의 경우 예외적으로 국가에서 허용하는 경우를 제외하고는 원칙적으로 임시 체류자들의 취업 활동을 불허하고 있다(Artículo 52). 반면 가족 재결합의 경우 미국에서는 불분명하게 나타나고 있으나, 아르헨티나의 경우 특별 임시 체류자에 한해 허용하고 있다(Artículo 23n).

것이다. 다수 국가들이 대부분의 보충적 보호 대상자들을 ‘심각한 인권 침해가 예상되는 경우’에 기초해서 심사를 진행하고 있는데, 이는 해석의 문제이기 때문이다.⁴⁵ 일반적으로는 인권 침해의 원인을 보다 직접적인 신체적, 물리적 폭력에서 찾는 경우가 대다수이나, 환경 황폐화와 극단적 재난 상황에서도 마찬가지로 신체적 피해와 인권 침해가 발생할 가능성이 존재한다. 현재까지는 국외로의 이주를 야기할 만큼의 전 국가적 피해를 유발하는 문제는 전쟁과 같은 무력 분쟁에서 대체적으로 기인했다. 반면 자연 재해의 경우 전국가적으로 나타나기보다는, 국가 일부 지역에서 나타나고 이에 따라 이재민들이 같은 국가 내의 다른 지역으로의 임시 이주를 하는 모습으로 나타났기에 인도적 보호 대상자로서 환경 재난민이 광범위하게 고려되고 있지는 않은 것으로 추측된다.

그러나 앞으로 자연 재해로 인한 피해가 특정 국가에서의 거주가 어려움을 정도로 심각하게 나타난다고 가정했을 때, 전쟁과 같은 국가 비상 상황에서 국제 사회가 대응해 온 전례를 참고한다면 극심한 자연 재난 피해국가 출신의 사람들에게도 임시적이든 장기적이든 본국의 상황이 안정될 때까지 그에 상당한 보호와 대응이 제공될 것으로 추측할 여지도 있을 것으로 보인다.

핀란드의 경우 2016년 5월 17일부터 치안이 불안정한 국가 출신 그리고 환경 재난 발생 국가 출신의 사람들을 보호하는 인도적 보호제의 운영을 중단하였다. 이는 보호 대상 국가의 상황 변화에 따라 제도 유지 사유가 소멸되었기 때문이므로, 이를 두고 단순히 핀란드가 국제적 보호의 의무에 소극적으로 대응하고 있는 것으로 해석하기는 어려울 것이다. 이처럼 개별 국가의 법제는 상황에 따라서 유연하게 적용되고 변화

⁴⁵ 한국의 인도적 체류 역시 ‘난민에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할만한 합리적인 근거가 있는 사람’이라는 비교적 넓은 기준을 제시하고 있다. (난민법 제1장 제2조) 이론적으로는 환경 이주민들도 해당 지위에 적용이 가능할 수 있지만, 인정 전례에 비추어보았을 때는 어려울 것으로 사료된다.

기 때문에, 단순히 현재 각 보호의 조항에 ‘환경 재난’이 보호 대상 요건으로 명시되어 있지 않다고 해서 해당 국가에서 환경 재난민을 보호하지 않을 것이라고 단정지을 수는 없다.

물론 현재까지 시행되고 있는 법제의 해석 및 적용 관행에 따르면 환경 이재민들은 보호 대상자에 적용되기 어려울 것으로 보이지만, 상황 변화에 따른 이주 형태의 변화가 향후 법제 운영에 어떠한 영향을 미치게 될 지 주목할 만하다. 다만 기후 변화와 누적되어 온 각종 환경 변화의 영향이 향후 보호 대상자를 심사, 판별하는 데 있어서 정상 참작이 되기 위해서는 해당 이슈와 문제의 특성을 잘 나타낼 수 있는 자료-국제 여론 형성, 피해 규모, 본국 현황 통계 등-와 심사관들의 문제 인식이 뒷받침되어야 할 것이다.

3. 환경 이주민 이슈의 정책적 위치

위의 사례에서 확인할 수 있듯이, 기존의 인도적 보호 체계만으로는 현재, 그리고 앞으로 발생하게 될 다양한 유형의 환경 이주민들을 적절하게 보호하기가 어려운 상황이다. 그래서 새로운 문제 해결 방안과 대안책을 찾기 위해 국제 사회에서는 노력을 지속하고 있는 상황이지만, 관련 연성법 형성 등 실질적인 해결안 도출을 위한 합의는 여전히 잘 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이처럼 환경 이주민 문제의 심각성이 인지되고 있음에도 불구하고 왜 합의점 도출이 더디게 진행되고 있는 것인지 그 원인을 Shiffman의 현황 분석을 통해 살펴보고자 한다. 이를 통해 현재 환경 이주민 문제가 국제 정책으로서 갖는 위치와 여러 정책 가운데 주요 정책 사안으로 주목을 받고 정치적 지지를 받을 가능성을 갖추고 있는지를 분석할 것이다. 만약 해당 주제가 국제 사회에서 충분한 우위를 점하지 못하고 있다면, 어떠한 부분으로 인해 그러한가를 살펴봄으로써 향후 해당 논의가 보장되기 위해 필요한 부분들을 파악하고자 한

다.

Shiffman(2007)의 분석틀에서 말하는 정책 우위 형성을 위한 4가지 결정 요인으로는 행위자 영향력(actor power), 아이디어(idea), 정치적 맥락(political context), 사안의 특성(issue characteristics)이 있다.

1) 행위자 영향력

행위자 영향력은 해당 사안에 관련된 개인 또는 조직의 영향력으로, 정책 공동체간 결합, 리더십, 지침 및 제도, 시민사회 형성도 4가지를 기준으로 파악한다.

환경 이주민과 관련된 논의는 특히 기후변화 이주민을 중심으로 많이 진행되어왔으며, 경우에 따라 비기후적 원인으로 발생하는 자연 재해(natural disaster)도 함께 논의 대상에 포함이 되기도 하고 제외되기도 하였다.

특히 기후 이주민 문제가 본격적으로 수면위로 떠오르기 시작한 것은 2008년을 전후로 볼 수 있는데, 기후변화가 인도주의적 위기를 야기하는 주요 원인이 될 수 있다는 인식에서 UNFCCC 활동을 지원하는 IASC 내 기후 변화 대응 TF팀이 설립되었다. 여러 인도주의적 사안 가운데 이재이주와 관련된 부분은 UNHCR과 IOM이 주요 기관으로서 역할을 하였다(McAdam, 2014). 이후 두 기관과 함께 UNDP 및 각종 인도주의 분야의 기관들이 회의에 활발히 참여하였고, UNFCCC에서도 칸쿤 합의문 채택 이후 기후변화로 인한 인간 이동을 주제로 사이드이벤트와 회의를 더욱 활발히 개최하였다. 회의에서는 기존의 국가법 및 국제법, 국제적 보호 협약 등을 활용하는 것부터 새로운 연성법을 형성하는 것까지 다양한 대안을 두고 합의를 이끌어내기 위해 노력해왔지만 회의 참여자들의 의견차로 구체적인 해결책이 도출되지 못했다(McAdam, 2014).

이처럼 환경 이주민 문제 해결을 위해 다양한 유관 기관들이 참여하고

있지만, 분명하게 주도적인 역할을 맡는 개인이나 기관이 부재한 상황이다. 정황상 UNHCR이 대부분의 관련 회의에 활발하게 참여하고 있어 ‘리더’ 역할을 하는 것으로 보여질 수 있지만, UNHCR 내부 직원들 사이에서도 기후 변화와 재난으로 인한 이재이주가 이들의 주요 업무인지에 대해서는 의견이 분분한 것으로 나타났다(Goodwin-gill & Mcadam, 2017). 직원들 가운데 일부는 해당 문제도 UNHCR의 일부라고 인식하기도 했지만 대체적으로는 분쟁 중심인 기존의 ‘코어’ 업무에 대비해서는 관련성은 있지만 주변부적(peripheral) 사안에 더 가까운 것으로 보고 있는 것으로 나타났다(Goodwin-gill & Mcadam, 2017).⁴⁶

그럼에도 불구하고 관련 정책 공동체 차원에서 해당 문제를 전문적으로 다루기 위한 노력의 결실로 2012년 스위스와 노르웨이 주도 하에 ‘Nansen Initiative’가 만들어졌다. 난센 이니셔티브는 다양한 이해관계자들과 함께 기후변화와 재난으로 인해 나타나는 국외로의 이주 문제 해결을 목표로 보호 의제에 대한 합의를 이끌어내는 것을 목표로 하였다.⁴⁷ 2015년 10월 109개 정부 대표단(governmental delegations)의 지지에 따라 난센 이니셔티브 보호 의제 이행을 위한 ‘재난 이재이주에 대한 플랫폼(Platform on Disaster Displacement)’이 난센 이니셔티브의 활동을 계승하게 되면서 현재 난센 이니셔티브의 활동은 공식적으로 종료된 상황이다.⁴⁸

이처럼 다양한 배경의 국제 조직들의 참여로 다양한 논의가 활발히 진행되고 있는 가운데 기후변화와 인간 이동에 대한 자문 기구에서는 UN 기구와 국가, 시민 사회가 협력하여 관련 지식을 운용하고 효과적 대응책을 함께 설계할 것임을 밝혔다.⁴⁹ 하지만 지금까지 개최된 주요 회의

⁴⁶ Goodwin-gill & Mcadam (2017), *UNHCR and Climate Change, Disasters, and Displacement*, <http://www.refworld.org/docid/59413c7115.html>.

⁴⁷ The Nansen Initiative, About Us, <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

⁴⁸ Platform on Disaster Displacement, <http://disasterdisplacement.org/the-platform>

⁴⁹ Climate Change and Human Mobility Solution Agenda-Resilience-Paris COP21: Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, <http://www.unhcr.org/uk/557ad0429.pdf>

참여자들을 살펴보면 UN 및 주요 국제 기구들과 개별 국가들이 주요 행위자로 참여하고, 시민 영역-특히 NGO 등 풀뿌리 조직(grassroots organization)의 직접적인 참여는 비교적 덜한 것으로 보인다.

종합해서 살펴보면, 행위자 영향력의 측면에서 보았을 때 환경 이주민 문제 해결을 위한 행위자들은 다양하고 또 문제 해결을 위해 행위자들이 지속적인 노력을 해왔음을 확인할 수 있다. 하지만 다양한 행위자들의 노력에도 불구하고 이 문제를 주도적으로 전담하고 있는 명확한 기관이나 개인이 부재하다는 점, 문제가 다양한 기관과 연결되어 행위자들 간 응집력이 분산되어 있다는 점, 해당 문제에 대한 풀뿌리 조직 중심의 시민 사회의 국제적 영향력은 강하게 나타나지 않는다는 점도 함께 나타나고 있다.

2) 아이디어

분석틀의 두 번째 요소인 아이디어는 행위자들이 문제를 이해하고 묘사하는 방식에 대한 것이다. 이는 다시 문제에 대한 정의(definition)와 문제 원인 및 해결책에 대해 정책 공동체가 합의하는 정도(degree)를 나타내는 내부 프레임과 정책 공동체 외부에 존재하는 정책 관계자들의 문제 인식을 나타내는 외부 프레임으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 내부 프레임의 측면에서 보았을 때, 앞서 살펴본 바와 같이 내부 정책 공동체 내에서도 환경 이주민 또는 기후 이주민에 대한 공통의 합의된 정의나 해결책이 계속 도출되지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 다만 환경 이주민의 이주 현상을 유발하는 요인에 대해서는 기후 변화나 환경 황폐화가 이주를 유발하는 주요 요인(driving factor)으로 작용할 수는 있으나, 이주의 유일한 원인으로 작용한다고 보기는 어렵고, 그보다는 경제, 사회, 정치적 요인과 더불어 함께 나타나는 복합적 현상으로 이해하는 방향으로 의견이 모아지고 있다(McAdam, 2014).

직접적인 정책 공동체에는 소속되어 있지 않은 외부 정책 관계자들의

인식은 현재로서는 구체적으로 파악되기 어렵다. 하지만 외부 관계자들 내에서도 소속 배경-법률, 환경, 언론 등-에 따라서 상이한 문제 이해를 보일 수 있을 것으로 사료된다. 예를 들어 ‘환경 난민’이라는 용어의 의미에 대해서 일반 환경 또는 언론에서는 대상자들을 보편적으로 다양한 곳에 활용되는 사전적 의미에서의 난민으로 이해할 수 있지만, 법률 분야의 관계자들의 시각에서는 잘못된 개념 이해와 용어 사용으로 인식할 수 있다.⁵⁰⁵¹ 마찬가지로, 이재이주 현상에서 환경적 요인이 차지하는 비중과 문제 해결책에 대해서도 각각의 분야별로 상이한 입장을 나타낼 가능성도 배제할 수는 없다.

이처럼 환경 이주민 문제의 경우, 정책 공동체 내부적으로는 발생 원인에 대한 이해를 제외하고서는 환경 이주민에 대한 정의, 해결책에 대해서는 일치된 의견이 나타나지 않고 있다.⁵² 외부 관계자들이 해당 이슈의 정의, 원인 또는 해결책에 대해 구체적으로 지니고 있는 생각은 구체적으로 확인하기는 어렵지만, 관계자들의 소속 배경에 따라서 마찬가지로 다양한 견해가 나타날 것으로 예상된다.

3) 정치적 맥락

정치적 맥락은 특정 사안에 대한 국제적 상황이 유리하게 나타나는 순간인 기회의 창(policy windows)과 특정 영역에서의 규범과 제도가 효

⁵⁰ *Op.cit.*, Margareta Wahlström (2011), p.4.

2011년 난센 회의에서는 환경 이주민에 대한 합의된 용어의 부재함을 인식하고, 동시에 ‘기후 난민’ 또는 ‘환경 난민’과 같이 오해의 소지가 있고(misleading) 부정확한(inaccurate) 용어 사용이 자제되어야 함을 강조하였다. 동시에, 기후 변화와 기타 자연적 위협으로 인한 이재이주 현상을 지칭하는 명확한 용어의 필요성을 언급하였다.

⁵¹ 실제로 미디어나 그린피스, Friends of Earth 등 각종 환경 단체와 미디어에서 환경 난민(environmental refugees), 기후 난민(climate refugee)라는 용어가 환경 재난으로 인한 이주 현상을 나타내기 위해 상징적으로 자주 활용됨을 확인할 수 있다.

⁵² UNHCR 또는 학계 전문가들의 경우 환경 이주민들의 국가 간 이동에 대한 새로운 연성법 또는 합의 도출을 제안하는 경우도 있었으나, Platform on Disaster Displacement처럼 새로운 법적 구속력이 있는 국제 협약을 이끌어내는 것보다 기존 개별 국가들과 지역 기구들의 효과적 대응 사례를 각각의 규범에 통합하는 것을 지지하는 경우도 있다.

파악 집단 행동을 위한 기반을 제공하는 정도를 보여주는 국제 거버넌스 구조 두 가지 요소에 의해 파악될 수 있다.

기후 이주민 문제의 경우 2010년 COP16에서 채택된 칸쿤 합의문을 계기로 논의의 본격화가 시작되었고, 신기후체제의 포문을 연 COP21을 앞두고 인간 이동에 대한 자문 기구에서 회의 합의문과 결정문에 기후변화로 인해 나타나는 이동의 모든 형태(이재이주, 이주, 계획 이주)에 대한 내용이 포함되고, 해당 사안이 적응(adaptation)의 일환으로서 다루어질 수 있도록 권고했다.⁵³

합의문 초안(draft agreement)에서는 기후변화로 인한 이재이주 조정 기구 설립에 대한 권고와 기후변화로 인한 이재민들을 위한 재정적 보상에 대한 내용이 포함 되어있었다. 해당 내용은 해안저지대 도서 국가와 남반구(Global South) 국가들에 의해 제안되었지만, 이는 호주를 중심으로 한 일부 국가들의 반대로 인하여 최종 문서에서 해당 내용이 빠지게 되었다.⁵⁴⁵⁵⁵⁶

자문 기구의 권고안 가운데 또 다른 주요 내용 중 하나는 기후 변화 이재이주 조정 기구를 통하여 취약 지역 사회의 보존 및 안전한 이주를 위한 적응 전략 기금 조성이었다.⁵⁷ 현재 기후변화 취약 지역 지원을 위해 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF), 적응 기금(Adaptation Fund) 등을 통해 각종 기금 형성이 진행되고 있지만, 기후 변화나 환경 재해로

⁵³ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015), *Human Mobility in the context of elements for the UNFCCC Paris Agreement*, <http://www.environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/March2015.pdf>

⁵⁴ Omer Karasapan. "Refugees: Displaced from the Paris climate change agreement?" Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/12/07/refugees-displaced-from-the-paris-climate-change-agreement/> December 7, 2015.

⁵⁵ Oliver Milman. "UN drops plan to help move climate-change affected people", Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-create-group-to-relocate-climate-change-affected-people> 7 October 2015.

⁵⁶ 이에 대하여 호주 외교통상부 대변인은 "호주는 기후변화 이재이주 조정 기구의 설립이 기후변화 영향을 해결하기 위한 가장 효과적인 방안이라고 생각하지는 않는다.", "호주는 이미 이러한 중요한 사안과 관련하여 태평양 파트너십 국가들과 긴밀하게 일하고 있다." 고 밝혔다. *Ibid.*

⁵⁷ *Op.cit.*, Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, p.4.

인한 이주에 따르는 비용을 전담하는 기금이나 재정 담당 기관은 부재한 상황이다.

이처럼 다양한 기관과 국가에서 환경 이주민 문제의 중요성은 인식을 하고 있지만, 문제 해결을 위한 실질적인 기금 형성이나 공식 체계, 지침과 같은 정책적 기반을 이끌어내는 데는 지속적인 의견 불일치가 나타나고 있는 상황이다.

4) 사안의 특성

사안의 특성을 나타내는 요소로는 문제의 심각성, 심각성과 진행과정을 보여줄 수 있는 명확한 지표, 효과적 개입이 있다.

IDMC에서 발표한 자료에 따르면 2008년부터 연간 평균 약 2,640만 명의 사람들이 자연 재해로 인해 고향을 떠나고 있으며, 매년 재해 발생수와 그 규모에 따라 이재민들의 수에 변동이 있기는 하지만 지난 수십 년 간 관찰했을 때 전반적으로 계속해서 발생자의 수가 증가하는 것으로 나타나고 있다.⁵⁸

더불어 향후 나타나게 될 환경 이주민의 수에 대한 연구도 진행되고 있다. 일각에서는 2050년까지 ‘기후 난민’의 수가 1억 5천만에 달할 것이라고 추정하기도 하고⁵⁹, 2100년까지 해수면 상승으로 인해 약 20억에 달하는 기후변화 난민이 발생할 수 있다는 연구도 있다.⁶⁰ 하지만 예상 발생수의 편차가 상당히 크게 나타나고 있는데다, 예상 시나리오마다 환경 난민의 범주를 어디까지 보고 있는지가 상이할 수 있다는 점, 이주의 방향성(국외 또는 국내) 등을 알 수 없다는 점에서 문제의 심각

⁵⁸ *Op.cit.*, IDMC (2015), p.8. 부록 2 참조.

⁵⁹ John Vidal, *Global warming could create 150 million ‘climate refugees’ by 2050*. Guardian, <https://www.theguardian.com/environment/2009/nov/03/global-warming-climate-refugees>, 3 November 2009.

⁶⁰ Lindsey Hadlock, <http://mediarelations.cornell.edu/2017/06/23/rising-seas-could-result-in-2-billion-refugees-by-2100/>, Cornell University Media Relations Office, June 23, 2017.

성을 나타내는 지표의 구체성과 신뢰도 부분에 문제가 나타나고 있다.⁶¹

즉 문제의 향후 심각성을 보여줄 수 있는 구체적이고 신뢰성 있는 자료의 부족으로 아직까지 모두의 합의를 바탕으로 하는 뚜렷한 개입 방법이 부재한 상황이다.

5) 종합

환경 이주민 문제를 Shiffman의 분석틀에 대입하여 분석한 결과, 다음과 같은 문제가 나타났다.

표 6. 환경 이주민 문제에 대한 정책 현황 분석 결과

Shiffman 4요소	내용
행위자 영향력	전담 또는 주도적 역할의 기관과 행위자 부재; 약한 풀뿌리 중심의 시민 사회 영향력; 분산된 역할로 인한 약한 공동체 응집력 (다양한 기관의 개입)
아이디어	문제에 대한 정의와 해결책에 대한 내부적 합의 부재; 정책 공동체와 외부 정책 관계자들 간 문제 인식 불일치
정치적 맥락	국가간 의견 불일치로 기회의 창 도달 시점의 지연; 분명한 국제 거버넌스 구조의 부재
사안의 특성	문제 심각성에 대한 충분한 국제적 인지; 문제 심각성을 나타내는 지표의 신뢰성 문제; 분명한(합의된) 개입 방안의 부재

종합적으로 살펴보면, 환경 이주민 문제 해결을 위한 국제적 필요성 인지와 노력이 활발히 이루어지고 있으며; 다양한 개입 방안 옵션이 제안되었으며; 관련 연구 플랫폼 개설과 같은 모습을 통해 문제 대응을 위해 상당히 고무적인 움직임이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 동

⁶¹ IPCC 제 II 실무그룹 보고서에서는 추후 나타나게 될 강제이주 인구의 정확한 국제적인 추정치는 아직 존재하지 않는다고 밝혔다(IPCC, 2014). p.768

시에 진행 과정에 있어서 리더 기관의 부재, 지속적인 의견 불일치와 합의 불발, 거버넌스 구조의 부재, 관련 정보의 신뢰도(credibility) 문제로 사안의 특성과 해결책에 대한 명료성이 떨어지는 문제도 함께 나타나고 있다.

그러나 위의 특성들은 환경 이주 영역에서 국한되어 나타나기보다는 사실상 기후 변화와 환경 관련 정책에서 공통적으로 나타나는 문제로 볼 수 있는데, 이러한 환경 문제는 사건의 영향이 당장 가시적으로 나타나지 않는 경우가 많은데다 그 영향이 정확히 언제 어떻게 나타날지 예측하기가 매우 불분명한 부분이 많기 때문이다. 그래서 구체적으로 수립되는 대응 방안을 도출하고 이에 대한 전국가적 합의에 이르는데 사실상 어려움이 많다. 그러나 환경 이주민 문제의 경우 전담 기관 부재, 역할의 분산, 거버넌스 부재 등으로 논의 형성을 위한 기반이 확고하지 못하여 다른 유사 사안들보다 정책 추진이 더욱 더디게 나타나고 있다는 특징이 있다.

위의 분석 결과 가운데 일부는 기존에도 이미 논의 진전의 장애 요소로서 인지되고 있는 요소도 있을 것이고, 그렇지 않은 것도 있을 것이다. 이러한 정책 기반 요소 분석의 요지는 논의 진전의 장애 요인으로 인지하지 못하고 간과하고 있던 요인들을 함께 파악하고 이를 보강함으로써 이전보다 유의미한 논의 진전을 앞당기는데 있다.

IV. 환경 이주 사안의 특수성을 둘러싼 논쟁

위의 분석 결과에 나타난 바와 같이 환경 이주민 문제 해결의 필요성 자체에 대해서는 국제적 동의가 나타나고 있지만, 세부적인 영역에서는 문제에 접근하는 다양한 관점과 의견 충돌이 나타나 합의 도달과 정책 형성이 미루어지고 있는 상황이다. 또한 환경 이주 자체는 새로운 것이 아니지만, 국외로의 이주를 유발할 수 있는 각종 상황 변화는 미래에 나타나게 될 모습이므로 이와 관련된 익숙하지 않은 이주 상황들도 다루어야 할 필요가 있다.

이 장에서는 학계와 관련 정책 관계자들 내에서 논쟁이 되고 있는 사항들과 논의 진행을 까다롭게 하는 요소를 보다 구체적으로 살펴 볼 것이다. 이를 통해 각 쟁점 사항이 관점에 따라 어떻게 다르게 이해되는지, 또 해당 주장에 따른 근거는 무엇인지, 새로운 문제로 떠오르는 것으로는 무엇이 있는지를 확인함으로써 왜 해당 주제에서 논의 진전과 합의 도달이 유독 어려운 것인지 자세히 살펴 볼 것이다.

1. 환경 이주민 범위 및 정의 설정

환경 이주 문제를 논하는데 있어 뚜렷한 진전을 방해하는 요소 가운데 하나는 ‘환경 이주민’이라는 용어의 정의와 그 범위가 분명하지 않다는 데 있다. <그림 1>에서 나타나듯이 환경 재난은 분류 기준에 따라 그 성격을 달리하며, 100% 자연적인 사유로 나타나기보다 인위적 영향, 환경의 변화 등 다양한 요인과 결합되어 복합적으로 나타나는 경우가 많다. 그래서 표면적으로는 자연 및 환경의 영향을 받는 것처럼 보여도, 사실상 온전히 환경의 영향만을 받았다고 보기 어려운 면도 있다.

이러한 특성은 환경 이주민이라는 개념을 이해할 때 ‘이주를 유발하는 환경 재난의 범위와 그 영향을 어디까지 볼 것인가’라는 질문으로 이어질 수 있다. 선행 연구와 국제 사회에서는 <그림1>의 재난 유형을 조금 더 거시적인 관점에서 2가지 유형으로 나누어 살펴보고 있다. 그리

므로 다음에서는 기존의 연구에서 분류된 재난 유형의 특성을 살펴보고, 이를 인과 관계의 개념과 연관하여 살펴보고자 한다.

1) 급성 재난

급성 재난(sudden/rapid-onset disaster)은 예상치 못하게, 빠르게 단발성으로 발생하는 위험한 사건으로 인해 나타나는 재난으로 사이클론, 지진, 쓰나미, 화산 폭발과 홍수 등이 대표적인 급성 재난의 예이다.⁶² 재난의 발생 규모에 따라 그 피해의 규모도 다르게 나타나지만 일반적으로 급성 재난은 예상하지 못한 순간에 갑작스럽게 나타난다는 성격으로 인해 재난의 영향과 파급 효과가 비교적 크게 나타난다.

이러한 급성재난은 재난 피해의 가시성이 비교적 단기간에 빠르게 나타나기 때문에 문제의 심각성과 피해 상황의 인과 관계가 외부적으로 보다 잘 드러날 수 있다.⁶³ 이러한 급성 재난으로 인한 피해 복구는 각종 인도적 지원 기관과 개별 국가 차원에서의 지원을 통해 진행되지만, 피해의 규모가 상당할 경우에는 장기간의 복구 기간이 소요되어 피해자들은 거주지·식량·위생 등 기본적 의식주와 관련된 문제를 겪게 되기 쉽다.

IDMC의 보고에 따르면 2012년 한 해에 이러한 급성 재난으로 인해 이재이주를 하게 된 사람이 약 3,200만 명에 달하는 것으로 나타났으며, 2012년을 기준으로 지난 5년간 급성 재난으로 인해 이재이주를 하게

⁶² UNISDR, *Terminology on DRR*, <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

⁶³ IPCC 제 5차 종합 평가보고서에서는 폭염, 폭우 및 연안 홍수 등 극한 현상에서 비롯되는 기후변화 관련 위험은 1℃ 온난화 수준에서 현재보다 더 높은 위험도를 중간 신뢰수준에서 보인다고 서술하였다. 즉, 기후 변화가 향후 이러한 이상기상현상으로 인한 위험 증가에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 그러나 인위적 기후변화가 전지구적 규모에서의 하천 홍수의 빈도와 규모에 영향을 미쳤다는 신뢰도는 낮다는 연구 결과(p.53)나 열대성 저기압 활동에서 나타난 장기적 변화가 확실하다는 것에 대한 신뢰도가 낮고 전 지구적 변화가 어떠한 특정 원인에서 기인했다는 것에 대한 신뢰도 역시 낮다(p.53)는 연구 결과에서 나타나듯, 현재까지 관측된 모든 급성 재난이 기후변화의 영향을 유의미하게 받았다고 확신할 수는 없다. 통상적으로 이러한 대규모 급성 재난은 인간의 관리 영역에서 벗어난 자연발생적 성격이 강하므로, 적어도 현재까지 나타난 대규모 급성 재난 발생의 인과를 직접적으로는 인위적 요인보다 자연이나 환경에서 찾을 수 있을 것이다(IPCC, 2015).

된 사람의 수는 총 1억 4천 만 명에 달하는 것으로 집계되었다.⁶⁴ 그리고 이러한 상황에서 나타났던 대부분의 이주는 같은 국가 내에서의 이동 형태로 보고되고 있다.⁶⁵

2) 서서히 발생하는 재난

서서히 발생하는 재난(slow-onset disaster)이란 시간에 걸쳐 점차적으로 나타나는 재난으로서, 하나의 뚜렷한 사건으로 인해 나타나기보다는 다른 사건들의 영향을 받으며 복합적으로 나타난다(OCHA, 2011). 이는 급성 재난에 대비했을 때 중·장기적으로 나타나는 재난이며, 대표적인 예로는 가뭄, 해수면 상승, 토지·삼림 황폐화 등이 있다.

서서히 발생하는 재난의 경우 그 영향이 장기간에 걸쳐 서서히 또 반복되어 나타나기 때문에, 적절한 개입이 이루어지지 않으면 그 영향이 축적되어 갈수록 더욱 악화되어 나타나게 된다. 피해 상황의 심각성 역시 가시적으로 빠르게 파악되기 어렵기 때문에 미래에 나타나게 될 영향을 구체적으로 예측하기가 어렵고, 상황 분석을 위해서는 지속적인 관찰이 요구된다(OCHA, 2011). 또한 급성 재난처럼 환경 자체가 주는 영향 이외에도 정치적, 인구적, 경제적 요소와 같은 다른 영향 요인들도 함께 작용을 하기 때문에 이주라는 현상이 나타나게 되어도 환경 자체가 옳이 이주에 미친 인과성을 찾기가 다소 어려울 수 있다. 다만, 서서히 나타나는 재난의 경우 시간적 특성으로 인해 부정적 영향을 최소화하기 위한 대비를 할 수 있어 국가들은 다양한 완화(mitigation)와 적응(adaptation) 전략을 통해 이러한 재난의 발생과 그 영향을 줄이려 노력하고 있다.

현재 환경 이주 사안 가운데 가장 시급한 문제로 인식되고 있는 것은

⁶⁴ IDMC (2012), Activity report 2012, p.7.

⁶⁵ Elizabeth Ferris, *Disasters and Displacement: What we know, what we don't know*, Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/06/09/disasters-and-displacement-what-we-know-what-we-dont-know/>, June 9 2014.

바로 서서히 나타나는 재난 유형 가운데 하나인, 해수면 상승에 따른 해안 저지대 도서 국가의 침수 문제이다. 해안 저지대 도서 국가의 침수 문제가 다른 환경 이주 사례보다 더 강조되어 나타나는 이유는 실제로 이러한 일이 발생하게 될 경우, 이들의 이주가 영구적인 것이 될 가능성을 상당하기 때문이다. 이러한 도서 국가들의 사례에서 확인할 수 있듯, 서서히 나타나는 재난의 영향은 긴급 재난에 비해 당장의 긴급성은 떨어져 보일 수 있으나 나중이라도 그 영향이 긴급 재난 못지 않게 또는 이를 능가하여 나타날 수 있다는 점에서 매우 중요한 문제이다.

그러나 상기의 특성으로 인하여 급성 재난으로 인한 이주민들에 비하여 서서히 나타나는 재난으로 인한 이주민들은 이주 행위의 당위성을 입증하기가 상당히 어려워, 이주 정황과 사안별로 면밀히 살펴야 하는 어려움이 있다.

3) 이주 인과성 도출 문제

앞서 살펴 본 바와 같이, 환경 재난이 어떠한 시점에 어떠한 규모로 나타나는가에 따라 이주에 미치는 영향도 상이하게 나타난다. 지진·허리케인 등으로 인해 거주지가 파괴되는 등 물리적 영향을 받게 되는 경우에는 임시 거처지 또는 다른 안전한 지역으로의 이동이 대체적으로 불가피할 것이다. 이러한 경우에는 천재지변적 성격의 자연 재해로 인한 이동이라는 인과성이 뚜렷하게 파악된다.

그러나 서서히 나타나는 재난의 상황에서는 이러한 이주 인과성 도출이 더 복잡해지게 된다. 대표적으로 현재 해수면 상승으로 이목을 끌고 있는 태평양 도서 국가 사람들의 사례를 볼 수가 있다. 해당 지역 사람들은 해수면 상승을 비롯한 각종 환경 변화에서 비롯되는 현상으로 인해 침수 피해, 식량난, 해양 산성화로 인한 백화 현상과 어업 문제, 지속적인 인구 감소 등의 문제를 겪고 있다. 사실상 이러한 현상들이 현재로서는 직접적인 ‘생명의 위협’이나 국민적 수준에서의 이동이 필요한 수

준으로 나타나지는 않지만, 이러한 현상의 지속은 거주민들로 하여금 해당 지역에서의 삶의 지속가능성에 회의를 느끼고 더 나은 환경에서 살고자 이주를 희망할 수 있다.

즉, 언론과 국제 사회에서 주목하고 있는 해안 저지대 국가들의 사례는 현재 시점에서는 당장 긴급한 문제는 아닐 수 있다. 하지만 해당 지역에서의 지속가능성에 대한 위협이 구체적인 시기는 불분명하여도 상당부분 확실히 되는 상황에서, 이들이 경제, 교육 등 다른 요소를 함께 고려하여 국외 이주라는 형태의 의사결정을 내리더라도 이러한 기타 요인으로 인해 이들의 이주를 자발성에만 근거한 것으로 단정지을 수는 없을 것이다. 왜냐하면 이들이 이주를 고려하게 된 영향 요인 가운데 해수면 상승과 각종 환경 변화의 영향이 있기 때문이다.

현재까지 나타난 해수면 상승의 원인을 인위적 활동에서 찾기에는 아직 과학적 근거와 연구가 부족하지만, IPCC의 어떠한 배출 시나리오를 따르더라도 21세기 전반에 걸쳐 지구 표면 온도 상승이 예상되고, 이에 따라 전지구 평균 해수면 높이가 계속해서 상승할 것이라는 전망이 나오고 있기 때문에 앞으로의 영향 요인을 고려하면 이들의 이주 의사결정에 환경적 영향이 더 강하게 작용할 가능성이 상당할 것이다(IPCC, 2015).

그러나 서서히 나타나는 재난으로 인해 나타나는 대부분의 이주는 위의 도서 국가의 사례에서보다 환경-이주 사이의 인과성이 훨씬 더 복잡하고 흐릿하게 나타난다. 이를 잘 보여줄 수 있는 사례로 2011년부터 지금까지 5백만 명 이상의 난민을 발생시킨 시리아 내전을 볼 수 있을 것이다.⁶⁶

일반적으로 알려진 것처럼, 시리아 내전의 주된 원인은 알 아사드 부자의 세습형 독재정치에 대한 불만에 따라 나타난 반군과 정부군 사이의 정치적 대립이라는 정치적 요인으로 나타나고 있다. 하지만 일각에서는

⁶⁶2017년 9월 28일 기준으로 파악한 시리아 난민의 수는 5,233,712명이다. UNHCR, *Syria Regional Refugee Response—Total Persons of Concern*, http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=2.72963411.1953021261.1506670216-798029616.1504668981, 28 Sept 2017.

이러한 정권의 불만을 고조시키고 분쟁을 확대하는 데 기후변화가 일부 역할을 했다는 견해를 보이고 있다.^{67,68} 5-6년간 지속된 극심한 가뭄이 만성적인 물 부족 상황을 악화시킴에 따라 가축 폐사, 식량 가격 폭증 등의 문제로 이어졌고, 이러한 문제들이 부정부패, 기존의 경제 문제와 모두 합쳐져 정권에 대한 반발이 나타나는데 역할을 했다는 것이다⁶⁹

하지만 시리아 내전의 경우 가뭄이 아니었다라도 정권의 부정부패 문제 등으로 반정부적 정서가 이미 상당했고, 가뭄과 시리아 내전의 상관 관계를 과학적으로 증명하는 증거가 충분하지 않은 상황에서 시리아 분쟁으로 인해 발생한 난민들을 기후 변화의 연장선상에서 보아 단순히 ‘기후 난민’으로 표현하는 것은 논리적 비약이 심한 과장된 주장이라는 견해도 나타나고 있다.⁷⁰

이처럼 기후 변화는 식량, 경제, 분쟁 등 각종 안보(security) 문제와도 연결될 수 있는데, 이러한 경우 상황은 더욱 복잡해지게 된다. 예시로 든 시리아 내전의 경우, 정치적 원인을 중심으로 경제 상황, 종교적 갈등 등 여러 요인이 복합적으로 작용하여 발생한 내전이다. 불안정한 경제 상황 역시 내전의 주요 원인 중 하나로 지목되지만, 적어도 가뭄이 시리아의 불안정한 경제 상황을 형성한 유일한 원인으로 보기는 어려울 수 있다. 또한, 이주의 영향 요인에서 환경적 부분이 차지하는 부분은 매우 일부분이고 이들의 주된 이주 사유로 작용하지 않기 때문에 시리아 난민을 기후 난민으로도 볼 수 있다는 시각은 다소 성립되기 어려운 개념으로 보인다.

⁶⁷ National Geographic. *Climate Change Helped Spark Syrian War, Study Says*, <http://news.nationalgeographic.com/news/2015/03/150302-syria-war-climate-change-drought/>, 02 Mar 2015.

⁶⁸ NBC news. *Prince Charles: Climate Change is cause of Syrian War*, <https://www.nbcnews.com/dateline/video/prince-charles-climate-change-is-cause-of-syrian-war-572723267595>, 23 Nov 2015.

⁶⁹ *Op.cit.*, National Geographic (2015).

⁷⁰ Reuters, *Claims that climate change fueled Syria's civil war questioned in new study*, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-climatechange-syria/claims-that-climate-change-fueled-syrias-civil-war-questioned-in-new-study-idUSKCN1BI2O3>, 09 Sept 2017.

이처럼 이주를 유발하는 요소들이 복합적으로 얽혀있는 경우, 특정(환경) 요인의 영향 정도를 파악하기 위해서는 이주가 나타나는 사회적 배경 현상의 맥락과 이주민 개인의 정황과 의도와 같은 주관적 요소도 함께 고려되어야 하는 경우가 많다. 이러한 특성은 시리아 난민 문제의 사례에서 나타나듯이 사안을 바라보는 사람에 따라 문제 상황을 상이하게 이해할 가능성을 내포하고 있기 때문에, 이들의 지위를 결정하는 데 있어 일치되거나 합의된 의견을 도출하기가 사실상 어렵다.

그러나 서서히 나타나는 재난의 영향을 받는 사람들이 적어도 ‘환경’ 이주민으로 인식이 되기 위해서는 해안 저지대 국가의 사례에서처럼 여러 영향 요인 가운데서도 환경적 영향이 이주의 주된 원인으로 파악될 수 있어야 할 것이다.

2. 기존 보호 체계와의 연계: 재난 피해와 박해의 연관성

난민을 비롯하여 현재 개별 국가에서 인도적 차원에서 보호를 제공하는 사람들은 대체적으로 난민 협약상의 5가지 사유를 근거로 가해지는 박해를 받을 위험이 있거나 더 넓게는 신체, 인권에 가해지는 부당한 박해를 겪게 될 위험이 있는 자들이다. 즉 보호 대상자들을 판별하는 데 있어서 중요한 핵심 개념은 ‘향후 고문·박해 등 부당한 위협을 받을 가능성’이다.

환경 이주민 문제를 해결하기 위한 방안으로 제시되는 몇 가지 방안 가운데 하나가 이러한 기존 개별 국가의 보호 체계를 활용하여 이들을 보충적 또는 인도적 보호 대상자의 개념으로 이해하자는 것이다. 이처럼 해당 체계에 환경 이주민 문제를 적용하기 위해서는 환경 이주민들이 환경 재난 상황으로 인해 박해 또는 박해와 유사한 피해를 받을 가능성이 있어야 한다는 것이 전제되어야 할 것이다.

환경 재난이나 극심한 환경 변화 역시 인간의 정주(housing), 경제

활동, 건강 등 각종 기본권과 인권을 위협하는 상황을 야기한다. 그러나 이러한 환경에서 비롯되는 침해적 상황을 박해의 맥락에서 이해할 수 있을 것인가를 두고는 여러 가지 해석이 나오고 있다. 다음은 박해의 개념, 박해의 주체, 박해의 사유라는 3가지 측면에서 보았을 때, 과연 환경 이주민들이 통용되는 박해 피해자들로 간주될 수 있을 것인지, 보기 어렵다면 박해라는 개념의 어떠한 특성으로 인해 그러한지를 둘러싼 여러 관점을 살펴볼 것이다.

1) 박해의 개념

‘박해(Persecution)’라는 보편적인 개념은 국제법상 성문화되어 있지 않지만, 1951년 난민 협약을 바탕으로 인종, 종교, 국적, 정치적 의견 또는 특정 사회집단의 구성원 신분으로 인한 생명 또는 자유에 대한 위협은 박해가 된다고 추론되며, 다른 중대한 인권 침해도 같은 맥락에서 박해에 해당된다고 본다.⁷¹ 어떤 위협이 박해에 해당하는가의 여부는 박해 피해자가 느끼는 두려움과 같은 주관적 요소를 포함하여 각 사안의 상황에 따라 달라진다.⁷²

통상적으로 ‘박해’를 해석할 때 박해 주체(perpetrator of persecution), 박해의 대상(victims of persecution), 박해의 방식(method), 박해의 사유(grounds), 박해의 시기(when), 침해 권리(violated rights) 등 다양한 요인이 고려된다(Andrade, 1992).

2) 박해의 주체

박해의 주체는 보통 국가기관이 되는 것으로 추론되지만, 난민 정의에 따르면 국가와 비국가 행위자 모두가 박해의 주체자로 인정된다.⁷³ 이를 두고 환경이 이러한 박해의 주체로서 인정될 수 있는가에 대한 의문이

⁷¹ *Ibid.*, p.13.

⁷² *Loc.cit.*

⁷³ *Ibid.* p.83.

나타날 수 있는데, 이를 두고 특정 상황에서는 환경 재해가 박해로 이해될 여지가 있다는 주장도 있다(박병도, 2002). 정부의 정책결정 실패나 문제 상황에 대한 방임이 환경 재해로 이어지게 되고, 이로 인해 해당 거주지 피해자들이 상당한 피해를 입어 비자발적으로 이주를 하게 된다면 이는 정부의 박해를 받고 있는 것으로 간주할 수 있다는 것이다.⁷⁴

이러한 상황에서 현재 통용되는 박해의 개념이 적용되려면 정책 결정자들의 정치적 고의성이나 의도성이 입증되어야 한다. 그러나 정부의 정책결정 실패가 대상 지역 또는 대상 주민들에 대한 박해나 탄압을 목적으로 의도적으로 나타난 것인지, 순수하게 상황 개선이나 문제 해결을 위한 노력으로서 정책이 추구되었음에도 불구하고 의도치 않게 나타난 실패인지 그 연결 관계를 입증하기가 어렵다는 문제가 있을 것이다.

반면, 기후 변화 등 환경 재난으로 인한 피해를 박해로 보기 어렵다는 관점도 존재한다(McAdam, 2010). 환경 변화로 인한 각종 역기능들이 인권을 위협하는 요소로 작용할 수는 있지만, 이것이 현재 법률상 박해의 개념과는 거리가 있다는 것이다. 또한, 기존 난민의 경우 국적 국가 혹은 상주국의 박해를 피해서 국경을 넘는 것이지만, 해수면 상승으로 인한 군소 도서 국가들의 경우 해당 정부에서 주민들의 삶과 기본권을 위협하는 기후 변화나 환경 황폐화를 의도한 것은 아니다. 만약 이러한 위협적인 상황을 형성한 책임의 대상을 찾으려 한다면 환경과 지구 온난화에 대한 책임이 큰 국가 또는 비정부 행위자를 중심으로 한 국제 사회가 그 대상이 될 수 있을 것인데, 이는 피해지역 주민들의 국적국가의 행위로 인한 위협이 아니므로 본국에서의 위협을 피해 국경을 넘는 기존의 난민 패러다임과 상당히 다른 것이기도 하다(McAdam, 2010).

이처럼 환경 재난이나 변화로 인해 나타나는 위협은 그 자체를 박해로 보기도 어렵고, 관련된 구체적인 박해의 주체를 찾기 어렵게 한다. 그렇기 때문에 관습적으로 이해되어 온 박해의 개념에는 환경 재난이 직접적

⁷⁴ 박병도 (2002), “환경난민의 법적 지위”, 『국제법학회논총』, 47(3):136-7.

으로 연결되기가 어려울 것으로 보인다. 하지만 환경 황폐화나 재난적 상황이 어떤 특정 집단 또는 지역에 대한 박해의 의도로 진행된 것이라면, 이는 단순한 환경으로 인한 피해를 입는 것에서 그치지 않고 정치, 사회적 맥락과도 연결이 된다. 이러한 경우에는 단순히 환경 피해 상황으로 이해하기보다는 정치적 박해의 차원에서 사안을 이해할 수도 있을 것이다. 결국, 협약상 박해의 개념의 적용 가능성은 개별 사안의 특성과 해당 상황에 이르기까지의 주변 맥락 등과 다시 연결되어 이해되어야 하며, 자연적 재난으로 인한 피해는 박해로 간주되기 어렵더라도 그것이 다른 사회 정치적 요인과 결합되어 나타난다면 관습적 박해의 개념으로 이해될 여지도 있다.

3) 박해의 사유

박해의 주체 이외에 또 고려해야 할 사항은 박해의 근거이다. 모든 박해나 위협이 국제적 보호의 근거로 작용하는 것은 아니며, 현재 협약상에는 난민으로 인정하는 박해의 사유로는 5가지가 명시되어 있다. 자연 재해나 기후 변화로 인한 피해의 경우 특정 취약 지역에 더욱 치명적인 결과를 초래하는 경향이 있지만, 이러한 현상이 해당 지역에 거주하는 사람들의 인종, 종교, 국적, 정치적 의견을 고려하여 의도적으로 해당 지역을 겨냥해서 나타나는 것은 아니다. 하지만 일각에서는 대표적 취약 지역인 군소 도서 국가들의 경우 국가적 특수성을 고려하여 이를 5가지 박해 사유 가운데 ‘특정사회집단의 구성원 신분’과 연결하여 해석하는 관점도 있다(박병도, 2002).

먼저, 난민협약에서 말하는 ‘특정사회집단’이란 유사한 배경, 습성 또는 사회적 지위를 가진 사람들로 구성된 집단을 뜻하며, 이러한 배경이나 습성은 대개 내재적이며, 불변적이거나 정체성, 양심 또는 인권행사의 기초가 되는 것을 가리킨다.⁷⁵ 때때로 이러한 집단의 구성원 신분이

⁷⁵ Ibid., UNHCR (2014a), p.93.

라는 사실이 박해의 근거에 깔린 이유가 될 수 있는데, 젠더와 관련된 박해나 주 정부와 견해를 달리하거나 그 정체성을 달리 하는 소수 민족에 대한 탄압 등이 대표적인 특정사회집단에 대한 박해의 사례로 볼 수 있다.

환경 이주민들이 이러한 특정사회집단의 구성원이라는 이유로 박해를 받아왔다고 볼 수 있다는 관점에서는 이를 정치적 힘(political power)과 연결하여 설명하고 있다. 즉, 대다수의 재난 또는 환경 역기능으로 인한 피해자들은 그들에게 가해지는 환경적 위협을 중지시킬 수 있는 정치적 힘이 없는 집단에 소속되어 있기 때문이라는 것이다.⁷⁶ 박병도(2002)의 연구에서는 사하라 사막주변의 환경난민과 지구 온난화에 따른 해수면 상승으로 인한 환경난민 2가지 사례를 들어 이를 설명하고 있다.

전자의 경우에는 부정부패와 정치적 태만이 만연한 아프리카 지배 엘리트들이 지속적으로 환경과 해당 지역 주민의 상황을 악화시켰지만, 피해 지역 주민들은 그들의 상황을 개선시키기 위한 의견을 내세울 정치적 영향력과 수단의 결핍으로 정부에 그들의 요구 사항을 관철할 수 없었고 피해를 떠안을 수 밖에 없었다. 후자의 경우에는 전자와는 달리 문제가 한 국가 정부의 상황 방치로 인해 나타나는 것은 아니다. 대신 피해지역 정부의 노력에도 불구하고 해당 국가들은 선진국을 중심으로 한 온실 가스 다량 배출 국가에 온실 가스 배출 제재를 위한 효과적인 영향력을 발휘할 수 있는 정치적 수단과 자원이 없어 피해 상황에 지속적으로 노출되기 쉬운 상황이다(박병도, 2002). 이 연구에서는 두 사례 모두 공통적으로 환경 황폐화로 인한 위험 상황에서 환경과 자신들을 보호할 정치적 힘이 없는 ‘사회 그룹’의 구성원이라 볼 수 있다고 해석한다.

그러나 이러한 사람들을 특정사회집단 구성원 신분으로 간주하기는 어렵다는 입장도 있다. Mcadam(2010)의 연구에서는 기후변화로 인한 피

⁷⁶ *Op.cit.*, 박병도 (2002), pp.138-140.

해가 일부 취약 지역에 나타나는 것은 맞지만, 이는 지리적 또는 그 외의 자원적 특성에 의한 것이지 해당 지역 거주자들의 국적이나 인종, 또는 신념이나 정체성에 근거한 것이 아니기 때문이라는 것이다. 하지만 마찬가지로 몇 가지 예외적인 상황에서는 기후 변화의 영향이나 환경 황폐화를 협약상 박해와 연계하여 볼 수 있음을 언급하고 있다. 이는 앞선 주장과 유사하게 농업 등 환경을 생업으로 하는 특정 집단을 상대로 정부에서 의도성을 갖고 이에 악영향을 미칠 수 있는 정책을 시행하거나, 수자원 오염, 토양 오염, 작물 훼손을 통해 기근과 같은 상황을 유발하는 경우를 예시로 들고 있다.⁷⁷ 하지만 이 연구에서는 기후 변화로 인해 나타나는 대부분의 이재이주는 난민으로서 보호를 받기 어려울 것이라는 견해를 보인다.

이처럼, 환경 문제로 인해 나타나는 피해는 천재지변과 같이 인간의 의도와 무관하게 나타나는 재난에서 오는 피해가 될 수도 있고, 정부나 비정부 행위자가 배후에서 의도적이든 의도치 않게든 재앙적 상황을 초래하여 나타날 수도 있다. 이 때, 정치적 요인이 작용하는 경우에는 기존의 보호 체계에 적용되어 사안이 고려될 가능성이 있지만, 그렇지 않은 경우에는 다시 문제의 원점-보호 체계의 부재-으로 돌아가게 된다. 또한, 이렇게 정치적인 사유와 환경 변화가 연결된 경우 정치적인 사유가 박해의 맥락에서 얼마나 참작될 것인가에 대한 문제도 나타나게 된다. 정치적인 사유보다 환경 변화를 피해의 근본적인 요인으로 해석하게 될 경우, 피해자들은 피해 지역에서 향후에도 지속적으로 정치적 목적이 수반된 환경 피해 상황에 계속해서 노출될 수 있기 때문이다. 이러한 문제는 정확한 인과의 정도를 정하거나 도출하기가 어렵기 때문에 마찬가지로 사안에 따른 해석의 영역에 놓이게 된다.

⁷⁷ *Op.cit.*, Jane Mcadam (2010), pp.3-4.

3. ‘사라지는 국가들’과 무국적 문제

국제 사회에서는 난민들과 함께 국적 또는 시민권이 없는 무국적자 보호에도 힘쓰고 있다. UNHCR의 보호 대상에는 무국적자들도 포함이 되며, 이들은 일반 인권 조약, 1954 무국적자의 지위에 관한 협약 그리고 1961년 무국적 감소협약을 통해 보호된다.

환경 이주민들은 다양한 사유로 인해 다양한 형태로 나타날 수 있다. 이 때, 해안 저지대 도서 국가의 경우 장기 또는 영구적 이동과 관련될 확률이 높는데, 해수면 상승으로 인해 이들의 국가 영토가 잠길 수 있다는 우려 때문이다. 영토는 일반적으로 국제법상 국가(State) 성립 요소 중 하나로 간주되기 때문에, 영토 상실 가능성의 문제는 다시 무국적 문제와 연결되어 논의되기도 한다.⁷⁸

물론 영토의 상실은 국가의 존폐와 밀접한 연관을 가질 수 있는 사안이므로 무국적자 보호의 맥락에서도 살펴볼 필요가 있지만, 단순히 영토 상실이 곧바로 국가의 존폐와 연결될 수 있다고 볼 수는 없다. 정부에서 국가 유지 의지를 나타내고, 국제 사회에서 국가로서의 그 지위의 유지가 인정된다면 곧바로 국가의 지위를 상실하여 해당 지역 국민들이 무국적자가 되지는 않을 가능성도 있다. 역사적으로 보았을 때 국가를 형성하는 기본 요건들이 약해지더라도 국제 사회에서는 기존 국가들의 연속성을 간주하는 모습들이 나타나고 있기 때문이다.⁷⁹

하지만 실질적으로 영토가 완전히 사라지기 전에 상당수의 국민들은 다른 곳으로 거처를 모색하여 이동할 가능성이 높기 때문에 사실상 정부에서도 정상적인 국가의 기능을 수행하기가 어려워질 것이다.⁸⁰ 그렇게 된다면 사실상 영토뿐만이 아니라 다른 국가 구성 요건인 국민과 정부의

⁷⁸ 영토(territory), 국민(permanent population), 실효적 정부(government) 그리고 외교 능력이 국제법에서 통용되는 국가의 요소이다 (McAdam, 2010).

⁷⁹ Ibid., p.7.

⁸⁰ Susin Park (2011), *Legal and Protection Policy Research Series Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States*, UNHCR Publications, p.9.

유효성도 함께 약화되는 것과 다름없게 된다.

또한 지금까지 나타난 국가의 해체(dissolution) 유형은 흡수(absorption), 합병(merger), 승계 국가의 등장에 따른 해체 또는 분열(dissolution)로 나타났기에 해안 저지대 국가의 사례처럼 물리적으로 한 국가가 소멸해버리는 경우는 전례가 없는 경우라서 해당 상황이 추후 어떻게 해석될는지 쉽게 예측하기가 어렵다(Mcadam, 2010; Park, 2011).⁸¹

해당 국가 출신 사람들의 법적 지위가 국가 승계를 통해 다른 국가에서도 원래의 출신국가 국적으로 인정될 가능성도 있지만, 그렇다 하더라도 사실상 본국 정부에서 시민권자들에게 국가로서의 기능과 역할을 제대로 하지 못하기 때문에 법적으로는 국적을 지니지만 실질적으로는 국적이 유효하지 않은 사실상 무국적자(statelessness de facto)가 되는 문제가 발생할 가능성도 충분히 있다.⁸²

이러한 상황들을 종합적으로 고려해보았을 때, 환경 이주민들 가운데서도 해안 저지대에 위치한 군소 도서 국가의 국민들에게 이러한 환경 변화는 단순히 안전한 정착지에서 체류할 수 있을 것인가의 문제에 그치지 않는다. 이들이 공식적으로는 무국적자 신분으로 나타나지는 않을 수 있지만, 앞서 언급된 바와 같이 영토 상실로 인한 이주가 상당부분 이루어진다면 ‘사실상 무국적자(stateless de facto)’가 되어 각종 기본 사회 보장권에의 접근이 어려워질 가능성도 크기 때문에 이들의 법적 지위에 대한 예방적이면서도 구체적인 논의가 사전에 이루어져야 할 것이다.

⁸¹ *Op.cit.*, Jane Mcadam (2010), p.6.

⁸² L. Yamamoto & M. Esteban (2013), *Atoll Island States and International Law*, Oxford: Hart Publishing, p.257.

4. 종합

이 장에서는 앞서 3가지 주요 쟁점을 중심으로 환경 이주 사안에서 반복되어 논의되는 바들을 살펴보았다. 위에서 확인할 수 있듯, 환경 재난 또는 피해 상황은 지리적 위치, 자연적 변화와 같은 자연적인 성격을 지니면서도 동시에 정책, 개입 등 사회적 영향에도 반응하는 다면적이고 복합적인 성격을 지녀 상황을 분석하고 영향 요인을 해석하는 것이 매우 복잡하다. 그렇기 때문에 일괄적으로 이를 포함할 수 있는 어떠한 정의나 대응 방향을 법제화하기가 어려우며, 설령 이를 구체적으로 법제화하더라도 포함하지 못하는 다수의 피해 사례도 존재할 것이다.

또한 현존 보호 체계 가운데 비교적 적용 가능성이 높은 유사 보호 체계에의 사안 적용에 있어서도 이러한 특성으로 인해 적용 가능성과 적용의 어려움이 동시에 나타나고 있다.

마지막으로, 환경 이주 사안 가운데 현재 가장 국제적으로 시급한 문제로 인식되고 있는 해안 저지대 도서 국가의 소멸과 무국적자 문제는 이때까지 국제 사회가 경험한 국가의 소멸 형태와는 다른, 경험하지 못한 사건으로서 이에 대한 나름의 대응 방안이 강구되고 있으나 여전히 잇따르는 문제점을 수반하고 있어 추가적인 논의가 필요한 상황이다.

V. 국내 관계자의 문제 인식 및 쟁점 해석

앞서 국제 사회에서 전문가들 및 정책 관계자들 사이에서 쟁점이 되고 있는 사안에 대하여 살펴본 바와 같이, 같은 사안에 대해서도 각각 상이한 해석이 나타남을 확인할 수 있었다. 하지만 각 관점에 대해 보다 더 구체적인 논거를 살펴보기 위하여 국내 유관 분야 관계자들을 중심으로 심층 인터뷰를 추가적으로 진행하였다.

한국은 1992년 난민 협약 및 의정서에 가입하여 1993년부터 본격적으로 난민 협약을 국내에서 시행하기 시작하였고, 2012년 난민법을 제정하여 2013년 7월부터 현재까지 시행하고 있다. 현재 법무부를 중심으로 다양한 국제 기구, 시민 단체, 비영리 조직에서 국내 난민 보호를 위해 함께 협력하고 있다. 현재 한국의 난민법의 주요 보호 대상으로는 협약상 난민과 난민에는 해당하지 않지만 인도적인 이유로 보호를 받는 인도적 체류자가 있다. 이러한 난민과 인도적 체류자를 비롯한 국내의 비호 신청인들을 조력하고 있는 관계자들은 비자발적 이주 가운데 하나인 환경 이주 문제에 대하여 어떠한 생각을 지니고 있는지, 또 국제 사회에서 쟁점이 되고 있는 사항과 해당 문제 해결을 위한 현실적 문제 접근 방안에 대해서 어떠한 견해를 지니고 있는지 살펴보려고 한다.

1. 환경 이주민 개념과 문제에 대한 인식

본격적인 견해 조사를 진행하기에 앞서, 이 연구의 주요 주제인 환경 이주민이라는 개념에 대해서 인터뷰 대상자들이 어떠한 인식을 지니고 있는지, 또 해당 개념에 얼마나 친숙한지를 확인하였다.

아직까지 환경 재난 또는 피해를 주요 사유로 국내에 비호를 신청한 사례는 보고되지 않는데다가, 국제적으로도 국외로의 환경 이주민이 보고되는 경우는 아직까지 드물게 나타나고 있어 국내에서도 환경 이주민 문제에 대한 담론이 본격화되어 있는 상황은 아니기 때문이다. 그래서

본격적인 심층 인터뷰를 시작하기 전에 해당 주제와 개념에 대하여 인터뷰 대상자들이 각자 어떠한 인식을 갖고 있는지, 인터뷰 결과를 통해 의미 있는 결론을 도출할 수 있을 정도의 기본 배경 지식이 형성되어 있는지를 확인하기 위해 관계자 인식 조사도 사전 조사 차원에서 함께 진행하였다.

심층 인터뷰는 난민·이주 영역 관계자 6명과 환경난민 프로그램을 담당하고 있는 정부 부처 관계자 1명을 대상으로 하여 총 7명의 관계자들과 인터뷰를 진행하였다.⁸³ 인터뷰를 진행한 결과, 먼저 이주 영역의 인터뷰 대상자와 환경 영역 인터뷰 대상자의 사이에서 다음과 같은 차이점이 발견되었다.

표 7. 소속 분야에 따른 인터뷰 대상자들의 개념 인식

환경 (G-01)		이주 (N-01,02,03,04)
G-01	기관	N-01,02,03,04
사전 및 대중적 의미	용어 개념	협약 및 법률상 개념
제 2차 국가기후변화적응대책	접한 계기	· 미디어 등 매체 · 관련 학술 발표 · 난민 관련 교육
· 예방적 차원의 기술적 지원 · 국내 환경난민 지원	지원/대응 내용	법적 지위 및 처우 관련

먼저, 2015년에 발표된 2016-2020 제 2차 국가기후변화적응대책의 추진 과제 가운데 ‘기후난민 기술적 지원 프로그램 연구’가 포함되어 있다. 이 프로그램은 제 1차 국가기후변화적응대책에는 포함되어 있지 않았으나, 2차 적응대책 내 적응과제와 관련된 사업 아이디어를 구상하는 단계에서 전문가 자문을 통해 채택된 프로그램이다.

인터뷰 결과 환경부의 기후난민 지원 프로그램은 여러 지역 가운데 특

⁸³ 실제 인터뷰 참여자는 총 9명이었으나, 2명의 참여자들이 인터뷰 내용의 비공개를 요청하여 연구 활용에 동의한 최종 7명의 인터뷰 내용을 바탕으로 분석을 진행하였다.

히 해수면 상승으로 인해 이주가 나타날 위험이 큰 지역에 해상 주거지 마련 등 정주 지속 가능성을 높이기 위한 기술적 지원을 바탕으로 하는 프로그램이었다. 이와 더불어 구체화되지는 않았지만, 환경재난을 피해 우리나라로 들어오는 환경 이주민을 지원하는 내용도 함께 거론이 되었던 것으로 나타났다.

다만, 다른 적응 관련 국내 업무 처리, 기후 난민에 대한 국제적 개념 및 정의 부재 등의 사유로 인해 아직까지 본격적으로 해당 프로그램이 진행되고 있거나 프로그램 이행을 위한 본격적인 준비 작업이 시작된 상황은 아니었다. 또한 확인 결과 국외에서 온 환경 이주민들과 관련하여 구체적으로 법무부와 논의를 진행하거나, 관련 법률 연구, 환경난민의 유형 및 발생 인과 관계 등 관련 기반 조사가 시작된 단계는 아니었으며, 추후 이러한 작업을 진행하기 위해 전반적인 구상을 하고 있는 단계인 것으로 확인되었다.

이로 미루어 보았을 때 환경부에서는 협약 및 법률상 개념에 입각해서 접근하기 이전에, 기관의 특성상 보다 예방적 관점에서 문제 해결을 위한 접근을 하고 있는 것으로 보인다. 이와는 대조적으로, 난민·이주계 중사자들과의 인터뷰 결과 해당 인터뷰 대상자들은 ‘환경 이주민’이라는 개념에 대해 다음과 같이 의견을 표하였다.

“뉴스라든가 아니면 기사 자료를 통해서 많이 보기는 했는데… 하지만 아직까지는 환경 난민 혹은 환경 이주민이라는 개념이 한국 사람들에게 혹은 관련 기관에 크게 와 닿거나 영향을 미치는 개념은 아닌 것 같아요.”

“남태평양 섬이 가라앉고 있다, 그래서 섬이 잠겼다 뭐 그런 뉴스 같은 걸 봤던 것 같아요. 기사 보고 나서 든 생각… 아무 생각 없었죠.”

“제가 배운 난민 개념이 굉장히 좁았고 협약 난민만을 이해하고 있던 상태여서 환경 난민은 난민이 아니라고 했는데, 지금도 그런 경향은 없지 않아 있어요.”

—인터뷰 참여자 B

“정확한 정의 없이 사람들이 많이 쓰는 것 같아요. ... ‘어려움에 처한 원인이 환경이다’ 라는 그런 취지로 이야기를 하는 거겠죠?”

“처음 접했을 때는, 환경 난민은 협약에서 말하는 난민의 범주가 아니다. ...그러니까 난민이 아닌 범주로서 어떤 것들이 있느냐라고 할 때 처음 들었던 것 같아요.”

“난민에 대해 잘 모를 때는 환경 난민은 협약에서 말하는 난민이 아니구나. 그 이후에는 그냥 협약 상의 난민이 아니라고 할 게 아니라, 사안별로 협약상의 원인에 환경적인 문제가 얹혀서 생긴 그런 난민일 수 있겠다라는 생각이 들더라고요.”

—인터뷰 참여자 C

“대중매체에서 투발루, 환경 난민을 소개하는 내용들을 몇 번 접했던 것 같아요.”

“법적 개념이랑 별개로 일반적으로 대중적인 인식 하에서 난민이라는 그 단어가 가져야 하는 connotation이 있잖아요? 그런걸 생각하면 환경 난민이라고 부르는 것도 이 사람들에게 대한 국제적인 지원을 끌어내는 데 유효한 명명일 수도 있다는 생각이 들어요. ...어디서 도망쳐 왔구나. 자신의 의지와 상관없이 도망쳐나올 수 밖에 없었구나 하는.”

—인터뷰 참여자 E

“1차적으로라면 지진이라든지 진짜 재난.. 재난의 범위를 어떻게 해야 할지 모르겠지만, 진짜 그 나라에서 살 수 없을 정도로 재난이 떠올라요. 근데 또 어떻게 보면 상대적인 거라서..”

“매체를 통해 주로 접했고... 앞으로 되게 문제가 많이 될 수 있을 것 같다는 생각은 들었어요. 근데 누가 환경 난민인지를 판단하기는 좀 어렵겠다는 생각이 들어요.”

—인터뷰 참여자 F

난민·이주 영역 인터뷰 대상자들에게 환경 이주민 또는 환경 난민이라는 개념을 접해본 경험과 계기에 대하여 질문했을 때, 대체적으로 해수

면 상승으로 침수 위기에 처한 해안저지대 국가들을 다룬 기사를 통해서 또는 난민 교육에서 난민이 아닌 범주로서 환경 난민들을 접한 것으로 조사되었다. 아직까지 난민 관련 기관이나 관계자들 내에서 환경 이주민 문제는 직접적으로 다루는 사안이 아니기 때문에, 개별적으로 교육이나 대중 매체를 통해 나름의 정보를 접한 모습으로 나타났다.

그리고 환경 이주민이라는 개념에 대한 개인적 인상에 대하여 질문하였을 때, 대부분 1차적으로 법률상 난민의 정의에 해당 개념을 대입하는 경향을 보였다. 그래서 대체적으로 협약 및 법률상 의미에서 환경 이주민을 환경 ‘난민’으로 보기는 어려울 것이라는 견해를 보였으며, 익숙한 사안보다는 ‘한 번 들어본 적은 있는 정도’로 해당 개념을 인식하고 있었다.

하지만 대상자 가운데 환경 이주민에 대한 인상을 묘사하는 과정에서 협약상 맥락에서 그치지 않고 환경 이주가 지니는 보다 본질적인 특성을 함께 언급하는 경우도 있었다. 일부는 ‘생존권을 침해 받는다는 점에서는 비슷’, ‘법적인 것과 별개로 대중적 인식 하에서의 난민’, ‘자신의 의지와 상관없이 도망쳐나올 수 밖에 없는 사람들’이라는 표현을 통해 협약상의 난민과 환경 이주민들이 지니는 실질적 공통점, 그리고 위협받는 권리에도 함께 주목을 하는 의견도 있었다.

이처럼, 같은 환경 이주라는 사안을 두고 환경 분야에서 접근하는 관점과, 이주 분야에서 접근하는 관점은 상이한 차이점을 보이고 있었다. 환경 영역에서는 대중적인 개념에서 기술적이고 예방적인 측면으로 문제 해결에 접근하는 모습을 보였으며, 난민 관계자들은 1차적으로 현행 협약상 개념에 투영하여 문제를 이해하고 접근하는 경향을 보였다.

2. 주요 쟁점 사항에 대한 의견

연구 조사 결과, 현행 협약이나 관련 보호 법률의 주요 보호 대상으로서 환경 이주민이 인정될 가능성이 비교적 낮은 것은 분명해 보인다. 그러나 이는 단순히 환경 재난이 난민 협약상 5가지 박해 사유에 포함되지 않는다는 이유로만 볼 수는 없고, 지금까지 관습적으로 해석되어 온 박해의 개념, 이주의 인과성 등 다른 요인도 함께 작용을 하기 때문이다.

앞 장에서 살펴 본 주요 쟁점 사항들을 바탕으로 과연 국내 관계자들이 해당 쟁점 사안들에 어떠한 견해를 보였는지, 또 이를 바탕으로 각 관계자들이 생각하는 현실적인 최선의 대응 방안은 어떠한 것인지를 인터뷰를 통해 살펴보고 그 유형을 분류해보았다.

앞선 문헌 연구를 통해 나타난 논의 쟁점은 대체적으로 난민 협약 및 관련 보호 법률과 관련하여 나타나고 있었기 때문에, 논의 쟁점에 대한 전문가 의견은 국제 보호 법제와 관련된 업무를 담당하고 있는 이주 분야 소속 인터뷰 대상자들을 중심으로 살펴보았다.

1) 환경 이주민의 개념과 범위

환경부 관계자와의 인터뷰와 국제 회의에서 나타나듯, 환경 이주민에 대한 국제적 정의와 개념이 가시적으로 나타나지 않아 문제에 접근하는데 걸림돌이 되는 경우가 있다. 그러나 환경 이주는 굉장히 다양한 사안에 연결될 수 있는 문제이기 때문에 사실상 어떠한 범위를 지정하는 것이 쉽지 않으며, 난민 협약처럼 나름의 기준을 통해 정의가 내려지게 되면 배제되는 집단이 나타날 가능성도 있다.

이러한 환경 이주민이라는 대상들에 대한 개념과 범위에 대하여 인터뷰 대상자들은 다음과 같은 견해를 보였다.

“네팔이나 아이티 지진 같이 갑자기 일어난 상황(환경 재난)에서는 긴급 구호라든가 그런 쪽에서 이미 많이 고려되고 있는 것 같고요… 그렇다면 해수면 상승이나 사막화 같은 문제는 어떻게 볼 것인가가 문제인데, 그 부분은 아직 저는 잘 모르겠어요”

—인터뷰 참여자 B

“환경 이주민이라고 할 땐 잘 모르겠고, 환경 난민이라고 할 때는 난민은 어려움을 겪고 약간 강제적인 이주에 섞인 사람들이잖아요. … 근데 환경이라는 게 되게 포괄적인 것 같은데… 그래서 포괄적인 환경적인 문제 때문에 자기 나라를 떠난 사람, 아니면 그것 때문에 못 돌아가는 사람들.”

“전쟁 난민 같은 경우엔 협약상 난민에 대립항? 내지는 그 범주 밖에 있는 거라고 보기보다는, 중첩이 되는 것 같아요. 저는 대부분의 전쟁 난민은 협약상 난민이 될 가능성이 높다고 생각하는데, 환경 난민도 비슷한 개념일 거라고 생각이 들어요.

—인터뷰 참여자 C

“어렵네요… 잘 모르겠어요.”

—인터뷰 참여자 E

“기후라든지 환경 뭐 그런 환경적인 요소로 인해서 생존권을 침해 받는 사람들.”

“근데 어떻게 보면 상대적이기도 해서… 어디까지 보아야 할지는 애매할 것 같아요.”

“난민 등 비자발적 이주민들도 환경 이주민들도 모두 다양한 이유로 생존권을 침해 받는 사람들이기 때문에 궁극적인 코어(core)는 다 비슷할 것 같다는 생각이 들거든요.”

—인터뷰 참여자 F

인터뷰 대상자들에게 각자가 생각하는 ‘환경 이주민’은 어떠한 사람들인지, 그리고 어떠한 범주까지 환경 이주민으로 간주할 수 있을 것인지, 또 난민이나 다른 비자발적 이주민들과 환경 이주민들이 구별된다면

어떠한 점에서 구별될 수 있을 것인지에 대하여 물어본 결과, 위와 같은 답변이 나왔다. 인터뷰 대상자 모두 환경 이주민이라는 사안에 대한 나름의 이미지는 그릴 수 있었지만, 이에 대한 정의를 내리거나 범주 설정과 같이 보다 구체적인 질문에는 ‘잘 모르겠다’는 반응을 1차적으로 보였다.

다만 참여자 C의 경우 환경적인 사유로 인해 ‘본국에 돌아갈 수 없거나 떠난 사람’이라고 정의하며, 그 범위에 대해서도 완전히 난민과는 별개의 범주로 이해하기보다는 난민 개념의 연장선상에서 해석하는 모습을 보였다. 참여자 F 역시 ‘생존권 침해’라는 개념을 언급하며 이주 발생 요인은 다르지만 생존권이 침해 받는다는 점에서는 기존의 다른 비자발적 강제 이주민들과 큰 틀에서 보았을 때 비슷할 것 같다는 의견을 보였다.

즉 답변자들은 해당 주제가 익숙하지 않은 상태였으며 답변을 준비하면서 환경 이주민의 성격에 대해서 스스로 생각해보는 시간을 갖다가, 굉장히 광범위하고 복잡한 문제여서 쉽게 답변을 내리기 어렵다는 의견을 비쳤다. 이 가운데 나름의 정의를 내리는 것을 시도한 참여자들도 있었으나 이들의 답변도 거시적이고 일반적인 강제 이주의 성격을 바탕으로 하고 있었다. 참여자들이 환경 이주의 광범위성과 복잡성을 언급함에 따라, 연구자는 이주의 인과성에 대한 내용으로 연구 질문을 이어나갔다.

2) 환경과 이주의 인과 관계

IV장 사례에서 살펴본 것처럼, 환경이 이주에 미치는 영향은 인과 관계가 명확하게 드러나기도 하고, 다른 요인과 결합하여 불분명하게 나타나기도 한다. 앞서 환경 이주민에 대한 면담자들의 답변을 바탕으로 했을 때, 면담자들도 1차적으로는 환경 이주민이 급성 재난과 같이 이주와 이주 영향 요인 사이의 인과 관계가 비교적 분명하게 드러나는 환경 재난 상황으로 인해 발생하는 것으로 인식하고 있었다.

“처음 촉발은 정치적인 원인에 의해서 촉발되었을 수 있지만, 환경 황폐화가 기후 변화에 따라 악화되면서 자원 부족으로 이어지고… 자원 분배가 다시 특권 계층에는 되는데 사회적 약자들에게 가지 않는 것처럼”

“결국 환경 재난이 환경 문제로만 머무를 수가 없고, 정치랑 결합될 수 밖에 없고. 또 나아가서 사회적 신분과 결합될 수 밖에 없는 것 같아요.”

“특히 기후변화로 인한 환경 재난 문제는 단순 자연재해가 아니고 인간의 행위로 말미암아 초래된 재난이기 때문에 분쟁의 요소가 될 수 있을 것 같고요,”

—인터뷰 참여자 A

“단순히 그냥 기후 변화 때문에 사막화 등 문제가 생겨서 ‘못살겠다’ 하고 나오는 사람도 있겠지만, 그게 정부 정책이랑 연결이 되어서 특정한 사유 때문에 대상 지역 사람들에게 지원이 없다든지, 방치가 된다든지 그렇게 되면…”

—인터뷰 참여자 C

“잘 모르겠어요. 그건 조금 더 과학의 영역인 것 같아서. 과학적 근거에 기반해서 보아야 하는 게 아닌가라는 생각이 들어요.”

—인터뷰 참여자 E

환경 이주민의 개념과 정의에 대한 질문 이후, 이주를 유발할 수 있는 환경 요인이나 상황으로 어떠한 것이 있을 것인지에 대해 물어보았을 때 참여자 대부분은 처음에는 구체적인 상황을 연상하기 어려워하였다.⁸⁴ 이에 따라 연구자가 재난의 사례나 유형에 따라 이주에 환경이 미치는 영향이 다양할 수 있음을 구체적인 사례를 통해 제시하였고, 면담 참여자들은 이를 바탕으로 ‘(그러한 사유로)그럴 수도(이주할 수도) 있겠다’라는 반응을 보이며 연구자의 사례를 토대로 다시 인과 관계에 대해 숙고하는 모습을 보였다. 이러한 과정을 거치면서 면담자들은 인과 관계를 도출하는 문제는 ‘상대적인 것이라 누가 환경난민(이주민)인지 판단하기 어려울 것 같다’, ‘(인과 관계 도출은) 과학의 영역인 것 같다.’는 답변을

⁸⁴ 일부는 ‘극단적 재난이나 섬이 가라앉는 문제 이외의 구체적인 사례가 잘 떠오르지 않는다’며 연구자에게 구체적인 사례를 들어 줄 것을 요청하기도 하였다.

하며, 환경 이주 유발 요인이 굉장히 복잡함을 구체적으로 인식하는 모습을 보였다.

다만 참여자 A와 C의 경우 환경 문제가 다른 문제(정치적 분쟁)와 연관되어 나타나는 경우를 떠올리며 다른 문제들과 결합하여 나타날 수 있을 가능성에 대하여 언급하였으며, 개별 사안마다 다르게 나타나겠지만 환경 문제가 나타났을 때 정치적 의도가 수반되어 차별이나 문제 악화가 나타나는 경우에는 기존 협약상 보호 대상자에도 포함될 수 있을 것이라는 견해를 보였다.

3) 박해의 해석

국제 사회에서 환경 이주민 문제를 해결하기 위해 제안한 여러 방안 가운데 가장 현실적인 것은 기존의 유사 보호 체계의 활용이다. 그러나 기존 유사 보호 체계에서 보호 제공 여부를 심사할 때 가장 중요하게 작용하는 핵심 개념은 바로 ‘박해’이다. 박병도(2002)와 Mcadam(2010)의 연구에서 나타나듯, 환경 이주 사안을 박해 개념에 적용할 수 있을 것인가에 대해서는 전문가들 내에서도 의견이 상이하게 나타나고 있었다. 즉, 환경 이주민들이 환경 영향으로 인해서 받는 피해가 박해의 개념과도 연관성을 가진다면 기존의 보호 체계를 활용해서 환경 이주 문제에 접근할 가능성이 있지만, 그렇지 않을 경우에는 기존 체계의 활용은 어려울 것이다.

과연 환경 영향으로 인한 피해도 ‘박해’로 볼 수 있을 것인가를 두고 관계자들의 관점을 살펴보기 위해 인터뷰를 진행한 결과, 다음과 같은 답변이 나왔다.

“박해는 그야말로 생명 신체에 대한 위협이고 국가가 그에 대해 보호할 의지 능력이 없는 거예요. 근데 환경 이주민은 일단은 정치적·사회적 지위와 직접 관련되는 것이 아니기 때문에, 확장될 여지는 있지만 오리지널한(협약상) 의미에는 적용이 안돼요.

—인터뷰 참여자 A

“…근데, 자연 재해 때문에 어려움을 겪는다. … 이건 어려움을 야기시킨 주체는 정부도 아니고 사적인 주체도 아니란 말이죠. 그런 경우에.. 정부가 보호할 능력이 없다. …어려운 문제네요.”

“난민 협약에서 5가지 박해 사유를 들고 있잖아요. 근데 그게 대표적인 ‘차별’ 사유란 말이죠. …근데 예를 들어서, 어느 나라에 기후 변화 때문에 거기에 있는 사람들이 다 어려움을 겪는다. 어려움을 겪어서 극단적인 예로 섬나라에서 섬이 가라앉는다. 근데 그거를 그 나라가 어떻게 할 수 있는 능력이 없다. 보호할 능력이 없다. 그럴 경우엔 (박해로 보기 어려워서) 난민 되기 좀 힘들 것 같아요. 협약 상 난민 되기에는.”

“난민이 아닌 다른 방식으로 보호를 받는 것을 생각해보면 결국 강제 송환 금지 원칙 같은 것인데, 그것도 고문, 비굴욕적 처우, 비인도적 처우 그런 것인데 … 고문은 전통적으로 고문의 주체가 좀 분명하고 특히 정부라서… 그것도 좀 힘들 수도 있겠네요.”

—인터뷰 참여자 C

“…문제는 송환 시 박해가능성일 것 같아요. ‘박해’는 생명, 자유에 위협이 가해질 가능성이 있을 경우를 고려하고, 또 박해의 경우 박해 주체가 있어야 하는데요. …그런데 환경의 경우 박해의 주체가 뚜렷하게 없다는 점이나, 그 책임을 전가할 대상이 구체적이지 않다는 점에서 어려운 문제인 것 같아요.”

—인터뷰 참여자 D

박해라는 개념은 정확한 정의나 기준에 의거하는 것이 아닌 해석을 통해 이해되는 것이지만, 난민 협약을 바탕으로 하여 지금까지 관습적으로 해석되어 온 박해의 개념에서 보았을 때 이러한 환경 영향으로 인한 피해 자체는 박해로 보기는 어렵다는 것이 참여자들의 전반적인 의견이었다. 일반적으로 환경 피해는 피해 상황을 특정 개인이나 집단이 주체가

되어 유발했다고 보기 어려워 박해의 주체도 불분명하고, 통상적으로 박해 상황으로 이해되는 것과는 다른 상황이라는 것이 그 이유였다. 또한 난민 협약상 박해의 개념에 투영해서 보는 것이 아니더라도, 그 외의 국제적 보호가 제공되는 상황-고문, 비인도적 처우-에도 비슷한 사유로 적용해서 보기가 어려울 것 같다는 시각이었다.

큰 맥락은 이러하였으나, 몇몇 참여자는 예외적인 상황에 대해서 언급하였고 이러한 예외적 상황에서는 박해로 이해될 여지가 있을 것 같다는 의견을 밝혔다.

“우리나라에 보호를 호소했을 때 보호의 일차적 책임을 지닌 국가가 보호할 의자도 없고 능력도 없으면 결국은 박해, 국가의 박해가 되어요. …그것이 자연 재해인 경우는 명확하게 논의가 안되고 있지만, 박해라고 하는 것은 지금은 인간 갈등 관계로 파악을 하고 있어요.”

“박해의 개념에는 생명과 신체에 대한 지속적이고 조직적인 위협이기 때문에, 이 자연 재해에 의한 생명 신체의 위험도 박해의 (큰) 개념에는 들어간다고 볼 수 있어요. 돌아갔을 때도 동일한 위험이 발생할 수 있잖아요. 문제는 5가지 사유와의 연관성인 거죠.”

-인터뷰 참여자 A

“기후 때문에 열악한 환경에 처해있는 사람들.. 그건 케이스 바이 케이스인 것 같아요. 국내 안에서의 이주라도 결국은 그냥 랜덤(random)하게 이루어지는 건 아니고, 열악한 지역으로 가는 사람들은 그 안에서도 다양한 형태로 차별을 받는 사람이라고 볼 수 있는 거잖아요? 그러니까 정부가 특정한 그 기후 때문에 영향을 받는 사람들에 대해서 전혀 보호를 하지 못하고 있다. 근데 그 보호를 하지 못하는 이유가 다른 차별에 기초하고 있다 그런 예는 되게 많거든요. 그런 경우에 기후도 단순히 random하게 영향을 받는 것이 아니라 그 안에서도 차별 사유가 있어서 그것 때문에 특정한 그룹들이 위험에 노출이 계속된다 이렇게 될 경우에는 (박해에 근거한) 난민이 될 가능성도 높겠죠.”

-인터뷰 참여자 C

앞서 환경과 이주의 인과 관계 부분에서 정치적 요인과의 결합에 대해 언급하였던 참여자 A와 C는 환경적 피해에의 지속적으로 노출되는 상황에서 제대로 된 보호를 받지 못하는데 그것이 기존의 난민 협약에 포함되는 박해 사유에 근거한 것이라면 관습적으로 이해되는 박해에 근거한 난민으로 볼 수도 있을 것이라는 입장을 보였다.

그 외의 대부분의 사람들은 박해로 보기는 어려울 것 같다고 하였지만, 일각에서는 박해는 아니라도 국가에서 온전히 보호를 하기가 어렵다면 생존권 침해와 연결되는 문제이므로 보호가 필요하다는 견해를 내비쳤다.

4) 대안적 방안

이처럼 이주에 영향을 미친 환경 문제의 성격이 어떠한지, 또 이주를 결정하게 된 상황에서 이주민을 둘러싼 개인, 사회, 그리고 국가적 정황은 어떠한지에 따라서 환경 이주민 문제는 굉장히 다양하게 이해될 수 있다. 그래서 환경 이주민 문제 해결을 위한 대응 방안도 하나의 방안으로 나타나기보다는 각 사안에 적합한 여러 모습으로 존재할 것이다.

인터뷰 참여자들에게 환경 문제로 인해 국외로의 이주가 불가피한 경우에는 환경 이주민들이 어떻게 보호를 받는 것이 적합한가에 대한 질문을 했을 때, 참여자들은 각각 다음과 같이 답하였다.

<인도적·보충적 보호 제도에의 적용>

“정치적, 사회적 박해가 아니더라도 재해 지역이다라고 할 때 이런 곳에 사람을 돌려보내는 것은 인도적으로 말이 안되니, 이런 경우는 보충적 보호의 확대로 되어야 할 것 같아요. 그 사람이 자기 나라에 돌아갔을 때 생명·신체에 대한 위험이 있는 것이 고문이든 전쟁이든, 자연 재해나 그런 것이든.”

—인터뷰 참여자 A

“난민으로 받아들이기 보다는 인도적 차원에서 조금 임시? 체류 허가를 준다는 식으로 받아줄 수 있지 않을까 생각되어요.”

—인터뷰 참여자 B

“일반 이주는 기본적으로 국경 통제의 관점에서 접근하는데, 그러면 이 분들이 필요한 보호를 못 받을 수 있다는 생각이 들고… 이주 정신 자체가 다르기 때문에 난민 또는 보충적 보호에 준하는 절차를 밟는 것이 맞는 것 같아요.”

“환경 난민(이주민)도 전쟁을 피해 온 사람에 준해서 인도적 체류를 줄 수도 있지 않을까… 특히 대중적으로 알려지고 논란, 이슈가 되면 그럴 수 있지 않을까 생각이 들어요.”

—인터뷰 참여자 E

“저는 보충적 보호 쪽으로 가는 게 맞는 것 같아요. 환경 난민들도 엄밀히 말하면 환경 난민=난민은 아니지만, 난민으로 포함될 수 있는 여지가 더 많은 사람들이라고 생각되네요.”

—인터뷰 참여자 F

환경 이주민 문제는 그 사안이 매우 다양하게 나타나기 때문에 일률적으로 어떠한 처방을 내릴 수 있는 문제는 아니지만, 현행 보호 체계를 활용하는 것을 전제로 하였을 때에는 대체적으로 보충적 보호 또는 인도주의적 보호가 이들을 보호하는 보호 체계로서 적합할 것이라는 견해가 많았다.

다만 면담 참여자 C가 앞서 밝힌 바와 같이, 보충적 보호 역시 대부분의 국가에서 고문방지협약에 근거하여 관련 제도를 시행하고 있기 때문에 난민 협약에서와 마찬가지로 통상적으로 해석되어 온 고문, 비인도적 또는 굴욕적 처우의 개념에 환경재난으로 인한 피해가 적용이 될 수 있을 것인가라는 문제가 있다.

그러나 환경 이주민의 이주 사안이 이러한 CAT이나 강제송환금지원칙에 반드시 적용이 되는 것은 아니더라도, 본국 송환 시 상당한 위협에 노출될 것에 대한 우려 상황을 참작하여 인도적인 이유에서 보호를 제공하거나 적어도 일시적 체류를 허가할 수는 있을 것이라는 의견은 공통적으로 나타났다.

이 외에도, 일부 면담자들은 모든 케이스에는 아니더라도 이 가운데 일부 환경 이주 사안은 협약상 난민적 성격과 겹칠 수 있기 때문에 난민

협약에 적용해서 이해할 수 있을 것이라는 의견을 보였다.

<난민 협약과의 연계 가능성>

“특정 종족, 사회 집단들이 국가의 보호를 받지 못하고 배제되는데 그 문제 근원이나 시작이 환경 문제였다. 그러면 결국은 이것이 오로지 환경 문제로만 남아있는 사례가 아니고 이러한 상황이 지속되다 보면 난민 협약의 요건과 결합이 될 수 밖에 없다… 그래서 현행 난민 협약 내에서도 얼마든지 기타 사유로 보호할 여지가 있다라고 볼 수 있지 않을까요?”

“전쟁이다, 경제적인 이유다 이런 것만으로는 난민 협약에 따라 인정이 안되지만, 적어도 **난민 협약에 나와있는 5가지와 관련**이 되어있으면 될 여지는 있거든요. (난민 협약을) 확장을 하다 보니까 거기서 완전히 벗어날 수는 없으니까… 이렇게 범위가 확장되어서 현재 해석은 적어도 그것이 직접 이유일 필요도 없고 주된 이유일 필요도 없고. 그러나 **적어도 관련은 되어 있어야 한다.**”

—인터뷰 참여자 A

“환경으로 인한 영향이 심각한 상황에서, 그게 정부 정책이랑 연결 되어서 특정한 사유 때문에 피해 지역 사람들한테는 지원이 없다든지, 그냥 방치가 된다든지 그렇게 되면.. 그게 협약상의 난민 사유로 들어갈 수 있다고 생각을 하거든요.”

“환경 난민이라고 범주화하기 보다는, 어떤 의미에서 협약상 난민인가? 환경 난민이라고 전체를 범주화하면 오히려 더 안 좋을 수도 있고, 오해를 불러일으킬 수 있으니까.. 즉, 환경 영향을 받았지만 난민 협약상의 어떤 이유 때문에 난민으로 인정을 받아야 하는가?”

—인터뷰 참여자 C

즉, 위의 의견들을 종합하여 살펴보면 환경 문제가 정치적, 사회적 박해와 연관된다면 그것은 단순 환경 문제로 인한 피해의 차원을 넘어서 정치·사회적 성격의 협약상 박해 문제로도 이해될 여지가 있다는 것이다.

이 가운데 한 참여자 F는 협약상 난민 사유 가운데 ‘특정사회집단 구성원신분’에도 주목하였는데, 환경 이주의 위험에 처한 집단을 특정사회집단 구성원신분으로 이해할 수 있을 것인가에 대해서는 면담자들 간에 이

견이 나타났다.

“특정사회집단 구성원신분은 그 사회 내에서 그 사람이 어떤 특정사회집단의 구성원이라는 이유로 거기서 박해를 당하는 것이기 때문에, 이주 원인 자체를 사람들이 특정사회집단 구성원신분인 것에서 볼 수는 없어요. 환경 이주는 그 사회라고 하는 전체가 다 국가이기 때문에 특정사회집단 구성원이라고 보긴 어렵죠.”

—인터뷰 참여자 A

“5가지 사유에 (정확히) 들어가지 않긴 하지만, 특정 사회집단의 구성원 신분으로 넣으려면 넣을 수 있을 것 같아요. 하지만 문제는 송환 시의 ‘박해’ 가능성이요.”

—인터뷰 참여자 D

“환경적 요건이 있어도 국가에서 그 사람들을 케어(care)할 수가 있으면 난민에 해당이 안 될 수 있지만, 만약에 국가에서 그 사람들을 케어하지 못한다면 특정 사회 그룹의 일원이라든지 그런 방식으로 난민이 될 수 있지 않을까...”

—인터뷰 참여자 F

극심한 환경 재난 또는 그에 준하는 피해 상황에 노출된 집단(해안 저지대 국가 거주자 등)의 경우, 그 상황의 특수성에 따라 환경 피해 노출 집단이라는 ‘특정사회집단’으로서 이주 대상자들을 간주할 수도 있다는 것이다. 그러나 참여자 A와 D는 이 특정사회집단의 구성원신분이라는 것은 ‘박해’의 사유가 되어야 한다는 점, 그리고 국가 전체가 피해 대상이 되는 경우에는 특정사회집단으로 보기가 어렵다는 점에서 ‘특정사회집단 구성원신분’으로 환경 이주민을 이해하기는 어려울 것이라는 의견을 보였다.

즉 특정사회집단 구성원신분이라는 개념은 박해의 사유로서 작용하는 것이기 때문에, 환경 피해에 노출된 특정 집단이 단순히 국가의 보호를 받지 못하는 상황만으로는 특정사회집단 구성원신분으로 이해되기가 어려울 것이며, 그 보호의 부재가 박해적 상황과 연결되어야 협약상 난민

의 연장선상에서 이해 될 수 있을 것이라는 것이 반박 의견의 핵심이다. 그러므로 정부의 보호 부재 상황을 살필 때, 국가가 의도적으로 보호 임무를 다하지 않은 것인지, 또는 정부의 보호 실패로 나타난 것인지에 대한 추가적 배경 연구가 필요할 것이다.

기존 유사 보호 체계(난민 협약, 보충적·인도적 보호 체계)의 활용 이외에도 국가 간 합의 등에 따라 쿼터제와 같은 방식을 통해 이주민을 분담하여 수용하는 방안에 대한 의견도 나타났다.

<재정착 (Planned Relocation/Resettlement)>

“국제 사회 전체에 연대와 책임 분담이라는 측면에서 한 나라가 너무 큰 부담을 지니고 있을 때 다른 나라가 거기에 연대하고 책임 분담하는 그런 제도가 있는데 그게 재정착 난민 제도거든요. …재정착 난민의 경우에는 왜 우리가 그 책임을 분담해야 하는가 라고 했을 때 그냥 그야말로 선의에 의해서 국제 사회가 서로 책임을 분담해야지 하는 것도 있고…”

“연대는 그야말로 순수한 것이지만 책임 분담이라고 했을 때는 책임이 더 많은 나라가 책임 분담을 더 많이 해야 하는 거잖아요. 그랬을 때에, 기후의 변화에 더 많은 책임을 가지고 있는 선진국들이 그런 기후로 말미암아서 발생하는 난민을 책임 분담해야 될 책임이 있다는 것은 당연한 논리죠. …기후변화에 책임이 더 많은 선진국에서 당연히 더 많은 책임을 부담해야 한다. 이런 재정착 난민의 카테고리 안에 기후변화로 인해 발생하는 난민들도 분담해서 책임을 져야 하는 난민의 영역에 들어간다 하면…”

—인터뷰 참여자 A

“이 분들도 일단 비자발적 이주민들이잖아요. 이 분들이 어디로 갈 것인가를 생각하면 가까운 국가로 갈 수 밖에 없는 상황인데. 그러면 인접 국가에서 많이 수용을 해야 하고, …과연 인접 국가에서만 이들을 수용해야 하는 문제인가 그것이 가능한 일인가 이 사람들을 또 다른 곳으로 재정착할 수 있는 문제인가에 대해서는 또 다시 논의를 해 보아야 할 사안이라고 봅니다.”

“그런데 해수면 상승이나 사막화 같은 관점에서는 어떻게 접근할 수 있을 것

인가의 문제인데, ...장기적인 대책이 필요하지 않을까, 조금 같이 논의를 하고 그게 굳이 난민 개념으로 인해서 한 국가에서 다 받아들이지는 않더라도 조금씩 조금씩 장기적으로 했을 때 이주시킬만한 준비는 필요하지 않을까...”

-인터뷰 참여자 B

“일괄적으로 보기는 힘들 것 같은데. ... ‘근시일 내에 더 이상 거주가 불가능하다는 것이 명백하다’ 라는 경우에는 좀 질서있는 프로세스를 확립을 해서 인근 국가에서 분담을 할 수는 있겠죠. 그런데 그런 합의가 없는 상황에서 어.. 거주가 불편하기 때문에 나를 환경 난민으로 인정해달라고 하는 것은 좀 힘들지 않을까 싶어요.”

-인터뷰 참여자 E

위와 같이 일부 인터뷰 참여자들은 현재의 난민 재정착 제도와 유사하게 국외로의 이주가 불가피한 환경 이주민들을 대상으로 인도적 절차에 따라 제 3의 국가로의 이주를 진행하는 재정착 방안에 대해 언급하였다.⁸⁵ 일반적으로 재난 발생으로 인한 이주는 인근 국가로 나타날 가능성이 높기 때문에, 환경 재난 현상이 나타나게 될 경우 재난 발생 지역의 인접 국가들은 그만큼 대규모 이주 가능성에 대한 큰 부담을 지게 된다. 그래서 이주민과 이주민 수용 국가 모두 이주, 정착 및 수용 과정에 있어서의 안정성을 고려한다면, 수용 합의 국가들이 각각 환경 이주민들을 분담하여 적법한 절차에 따라 수용하는 것이 좋을 것이라는 의견이 나타났다.

이 외에도 국제적 여론 형성을 통한 보호 필요성 인식, 대중적 지지 형성, 기술적 지원을 통한 예방적 대응도 환경 이주민 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이라는 의견도 있었다.

⁸⁵ UNHCR 한국대표부, “재정착”

www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001004004.html.

난민 재정착 제도는 지속적인 박해의 위협으로 인해 본국으로 돌아갈 수 없거나, 돌아가기를 원하지 않는 일부 난민들을 대상으로 하여 안전하고 질서 있는 이주를 통해 제 3국에서 재정착하는 것을 돕는 제도이다. 그리고 대체적으로 재정착국은 재정착 난민들에게 자국민에게 제공하는 것과 유사한 수준의 권리와 법적, 물리적 보호를 제공한다.

3. 인터뷰 분석 및 종합

환경 이주 문제 해결을 위해 국제 회의에서는 이주, 법률, 재난, 환경 등 다양한 분야의 종사자가 함께 정책 형성을 위해 힘쓰고 있으나, 아직 국내에서는 해당 주제가 주요 사안으로 떠오르지 않아 주제와 관련하여 제한된 분야의 사람들과 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰의 주요 목적은 해당 주제 내에 쟁점이 되고 있는 사안과 최선의 대응 방향에 대한 국내 관계자들의 견해를 파악하는 것이었다.

먼저 쟁점 사항에 대한 관계자들의 견해는 대체적으로 국제 사회에서 나타난 내용에서 크게 벗어나지 않는 유사한 모습으로 나타났다. 다만 한 가지 다른 점이 있었다면 국제 회의에서는 환경 이주민에 대한 합의된 국제적 정의를 설정할 필요가 있다는 의견에 나타났던 것에 반해, 일부 국내 관계자들은 환경 이주민 문제를 대할 때 이들을 포괄적으로 ‘환경 이주민’으로 명명하고 이해하는 것보다 개별 사안으로서 인식하고 접근하는 것이 각각의 이주 상황이 지니는 특성을 충분히 고려하고 그에 합당한 보호 조치를 취하는 데 더 좋을 것 같다는 입장을 보였다는 것이다.

또한 인터뷰의 주요 취지는 아니었지만 인터뷰를 진행하면서 발견된 점은 참여자들의 종사 분야와 업무에 따라서 개념과 현상을 이해하고 접근하는데 있어 눈에 띄는 차이가 나타났다는 것이다.

이를 잘 보여주는 예가 환경부의 ‘기후난민 지원 프로그램’ 내 국내 거주 외국인 환경 재난민 지원에 관한 내용이다. 지금까지 국내에서 수용하고 있는 외국 국적의 보호 대상자들은 기존의 협약 난민과 CAT 또는 그에 준하는 사람들이 대부분이며, 이에 비추어 현재 또는 향후 우리나라에서 환경적인 사유로 국내로 피신해오는 외국 국적의 사람들을 보호할 가능성을 연구 참여자들에게 물어보았을 때 대체적으로 어려울 것이라는 답변을 내놓았다. 그렇기 때문에 국내 거주 외국 국적의 환경 재난민을 지원하는 프로그램은 사실상 실행 가능성이 상당히 낮을 것으로 예

측된다. 이는 법률적 지위 문제로서 기후 난민 개념에 접근하기 보다는, 기후 난민을 대중적 의미로서 보다 더 포괄적으로 이해했기 때문인 것으로 추측된다.

반면 이주 영역 관계자들에게 관련 개념에 대한 질문을 할 때, 해당 개념이 ‘난민’의 개념에 국한되어 설명되지 않도록 환경 ‘이주민’이라는 표현으로 질문을 하였음에도 불구하고 답변자들 대부분이 일차적으로 환경 이주민들이 난민에 해당될 수 있는지의 여부를 협약상 난민의 정의에 대입하여 생각하는 경향을 보였다. 그리고 환경 이주민들의 보호 방안에 대해서도 난민 협약과의 연계 가능성, 보충적 지위의 활용과 같이 기존 법제의 활용과 관련된 내용을 중심으로 답변을 하는 경향을 보였다.

즉, 국외로의 환경 이주라는 익숙하지 않은 주제를 접할 때 사람들은 본인의 종사 영역에서 통용되는 개념에 새로운 개념을 적용하고, 또 해결 방안을 비슷한 방법으로 모색하는 모습을 보였다. 사실상 이러한 현상은 환경 이주뿐만이 아니라 대부분의 다른 영역에서도 나타나는 보편적인 모습일 것이다. 하지만 Shiffman 정책분석 결과에서도 나타나듯, 이러한 관계자들 사이에서의 상당한 인식 차이는 문제 접근과 해결을 지연시키는 주요 요소 중 하나이다. 그렇기 때문에 문제 해결을 위해서는 다양한 유관 분야의 관계자들을 대상으로 한 구체적인 인식 비교조사도 필요할 것이다.

VI. 결론

1. 연구 결론

사실 환경으로 인한 이주 자체는 새로운 것이 아니다. 그러나 이로 인해 다른 국가로의 이주가 불가피한 극단적인 상황은 아직까지는 다른 인도적 위기로 인한 이주 사례에 비해서는 상대적으로 일반적이지 않다. 하지만 기후나 환경이 최근 수십 년간 변화하는 양상을 보면, 이러한 새로운 유형의 환경 이주가 향후 이전보다 더욱 증가할 가능성도 보이며, 이러한 경우에는 대규모 집단 이주가 나타날 가능성이 클 것으로 예측된다.

연구에서 살펴본 결과 아직까지 이러한 새로운 유형의 이주 문제에 대응하기 위한 정책적 기반이 국제 사회 차원에서도 체계적으로 잡혀있지 않고, 기존의 법제나 보호 체계에서도 이를 충분히 포용하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 양상이 나타나는 것은 현행 법제가 형성되었던 시기에는 지금과 같은 환경 변화가 충분히 인지되지 않고 이를 예견할 만한 데이터가 충분하지 못했기 때문일 수도 있다. 그렇기 때문에 현행 보호 체계에 환경 재난민들이 포함되어 있지 않다거나, 중요한 보호 대상자로서 충분히 주목을 받지 못하고 있는 것을 비난만 할 수는 없을 것이다.

기후 변화로 인한 영향이나 자연 재난 영역에 대한 연구는 지금도 보강되어야 할 부분이 많지만, 지난 수 년간 IPCC의 활발한 연구 활동과 전문가 회의를 통해 환경 재난이 국외로의 이주에 미칠 수 있는 영향과 이로 인한 이주 가능성이 지속적으로 제기되고 있다. 그러므로 이러한 상황에서 이를 위한 준비와 대응을 외면하거나 미루는 것은 인도주의 정신과 정당한 보호가 필요한 사람에게 보호가 제공되어야 한다는 기존의 보호 체계의 핵심에도 맞지 않는 모습일 것이다.

이 연구에서는 환경 이주 이슈에 대한 논의가 어떻게 국제 사회에서 전

개되어 왔는지, 해결책을 모색하기 위한 움직임에도 불구하고 논의가 진전되지 못하고 정체되어 있는 이유를 정책적 측면과 법률적 측면에서 함께 살펴보았으며 논의 진행을 더디게 하는 주요 쟁점 사항들에 대한 내용을 문헌 연구와 관계자 면담을 통해 분석하였다.

연구 결과 다양한 장애 요인들이 나타났지만 논의 진전을 위해 가장 시급한 것은 다양하게 분산되어 나타나고 있는 의견과 국가별 입장을 수렴하고 통합할 수 있는 중심 기관과 거버넌스 구조를 갖추는 것으로 보인다. 환경 이주민들을 대상으로 하는 새로운 합의 형성이든, 기존 보호 체계의 활용이든, 1차적으로는 정책적 합의가 전제되어야 실질적인 정책의 형성, 개정, 운영 단계로 이어질 수 있기 때문이다. 지금까지 합의 방향을 이끌어내고 정책 추진의 구심점 역할을 하는 뚜렷한 기관과 체계가 없어 여러 가지 좋은 대응 방안들이 제기되어도 계속해서 정책 형성 단계로 연결되지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 법률적, 정책적 해결 방안을 논하기에 앞서, 먼저 이러한 정책 기반 요소들을 정비할 필요성에도 주목해야 할 것이다.

이러한 정책적 기반 형성과 함께 유의미한 논의 진전을 위해 필요한 것은 정책 관계자들 내의 공통된 개념 공유와 환경 이주라는 사안의 성격과 시급성에 대한 숙지이다. 국내 관계자 인터뷰에서 확인되듯 환경 이주민에 대한 개념도 기관과 분야에 따라 상이하게 인식되고 있으며, 환경 이주가 지니는 복잡한 특성과 다양한 사안이 충분히 고려되지 못하여 일괄적으로 보호 대상자에서 제외되는 경우도 종종 나타나고 있다. 그러므로 이들이 상황에 따라서는 현행 보호 대상자로서도 충분히 간주될 수 있는 가능성도 늘 함께 참작되어야 하며, 개별 사안의 중대성에 따라 유연하게 적합한 보호와 법적 지위를 제공하는 것이 필요하다. 이는 관계자들 내에 이러한 복잡한 환경 이주의 특성이 숙지되고 공유될 때 비로소 가능하게 될 것이다.

물론, 이러한 사전 준비 방안으로서 오직 이주만을 염두에 둘 필요는

없을 것이다. UNHCR을 비롯한 이주 기관들이 언급하듯, 환경 재난의 상황에서 이주 또는 재정착은 되도록이면 마지막 최후의 수단으로(measure as last resort) 나타나는 것이 이주민에게도, 또 수용국가 모두에게도 좋을 것이다. 또한 환경 재난 취약 지역의 사람들 모두가 본거지를 떠나 새로운 나라에 정착을 희망하기를 원한다고 보아서도 안 될 것이다. 환경 변화로 인한 피해자들을 보호하는 것은 이주 이외에도 자금과 같이 긴급구호의 형태로 나타날 수도 있고, 재난 예방을 위한 각종 인프라, 기술 지원으로 나타날 수도 있다.

다만, 이러한 예방적 노력에도 불구하고 이주 외에는 뚜렷한 해결방안이 없는 상황도 함께 존재할 것이다. 이러한 상황에서 이주민들이 존엄성을 잃지 않고 안전한 이동 과정을 거쳐 새로운 사회에서 다시 그들의 삶을 꾸려나가고, 또 이들이 정착하게 되는 지역의 공동체 구성원들도 새로운 사회 구성원들과 질서 있는 삶을 살 수 있기 위해서는 많은 노력과 준비가 필요하다. 그리고 이러한 노력과 준비를 위해서는 무엇보다도 충분한 시간이 확보되어야 한다. 그러므로 개별 국가들을 중심으로 국제 사회에서는 이를 위한 준비를 더 이상 지체해서는 안 될 것이다.

2. 연구 한계와 후속 연구과제

이 연구에서는 환경 이주민 문제에 대한 국제적 대응이 느리게 나타나는 이유를 논의 진전을 방해하는 장애 요인과 쟁점 사항을 통해 파악하고자 하였다. 이를 위해 먼저 환경 이주민 문제를 두고 지금까지 국제 사회에서 어떠한 방향으로 논의가 진행되었는지, 또 현재 환경 이주민 문제의 정책적 위치가 어떠한지를 살피기 위해 주요 국제 회의 내용을 바탕으로 문헌 연구를 진행하였다. 그러나 내용의 구체성과 정확성을 위해서는 해당 회의에 꾸준히 참여하고, 정책 형성 과정에 직접 참여하고 있는 사람들의 설명과 견해를 담고 있는 자료가 연구에 추가되었다면 문헌

상으로는 파악되지 않는 요소들을 발견하는데 큰 도움이 되었을 것이다.

또한 이 연구에서는 환경 문제로 인해 ‘국경을 넘나드는’ 이주 현상을 다루고 있기 때문에 관련 이주 법체체계 하에서 쟁점이 되는 요소를 법률 해석을 중심으로 살펴보았다. 그래서 문헌 연구를 비롯한 심층 인터뷰 역시 법률 및 이민 정책 관계자들을 주요 대상으로 하여 이들 내에서 쟁점이 되고 있는 사안들을 중점적으로 진행되었다. 이로 인해 환경이나 기타 다른 유관 분야의 관계자들이 현행 법률에 대해 어떻게 생각하는지, 또 쟁점이 되고 있는 사안에 대하여 어떠한 생각을 지니고 있는가에 대한 부분은 상대적으로 깊이 있게 다루지 못하였다는 한계가 나타났다.

각종 문헌 조사와 Shiffman의 분석틀을 통해 나타나는 바와 같이, 내부 정책 공동체와 외부 정책 공동체 간 문제 인식 불일치도 논의의 진전을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 해당 이슈에 대해 환경 또는 기타 영역의 정책가들과 이주·법률 영역의 정책가들이 바라보는 관점이 왜 다르게 나타나는지, 분야별로 사안의 핵심으로서 주목하는 것은 무엇인지 등 인식 차이를 조사하는 연구도 추후 필요할 것이다.

물론 이 연구에서 인식 조사가 주요 연구 대상은 아니었지만, 국내 관계자들을 대상으로 인터뷰를 진행하면서 종사 분야 및 담당 업무에 따라 문제를 이해하고 문제에 접근하는데 상당한 차이가 나타남을 발견하였다. 그러나 환경 분야의 경우 환경난민(이주민)과 관련된 직접적인 프로그램이 시행 또는 운영 계획되고 있는 곳이 국내에서는 환경부로 파악이 되었기 때문에 이외의 다른 환경 영역 관계자들의 인식을 살펴보지는 못하였다.

실제로, 일부 환경 영역 관계자들 내에서는 위의 법적 사항에 대한 인지가 없이 ‘협약상 난민에 포함이 되지 않아 환경 이주민은 난민으로 인정이 되지 않고 있다’는 사실 관계에만 주목하여 무작정 새로운 협약 체결을 촉구하거나, 난민 협약의 수정 또는 확대를 주장하는 경우도 종종

나타나고 있다. 마찬가지로, 이주·법률 영역에서도 현존 법에 맞지 않기 때문에 환경 이주민은 난민이나 보호 대상이 될 수 없다는 배타적인 견해도 일각에서는 나타나고 있다. 이는 결국 법률적 체계와 환경 이주민 문제가 지니는 독특한 특성에 대한 인식 부족에서 비롯되는 것이다. 그러므로 각 영역 또는 개별 국가 사이에 나타나고 있는 문제 인식 차이와 이것이 논의 진전에 미치는 영향에 대한 후속 연구가 나타난다면 환경 이주 문제를 해결하는데 있어서 한걸음 나아갈 수 있는 좋은 계기가 마련될 것이다.

참고 문헌

- 박병도 (2002), “환경난민의 법적 지위”, 「국제법학회논총」, 47(3).
- 법무부 (2014), 「난민인정절차 가이드북」, pp.35-41.
- 신지원 (2011), “이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구”, IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼시리즈, No.2011-01, pp.2-10.
- 이상림 (2011), “이주와 인구:인구학적 관점의 설명”, IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈, No.2011-02, p. 3.
- 이은정 (2009), 환경이주민의 보호체제 구축을 위한 법제 연구:국제조약과 각국의 입법례 연구를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 한겨레21, “환경난민 인정, 세계 염치 회복”, 제652호, 2007년 3월 22일, 2010년 2월 4일 수정.
- IOM 이민정책연구원(2011), 「이주용어사전 제2판」, 제네바:국제이주기구.
- IPCC (2015), “기후변화 2014-종합보고서- “ 한글판, 기상청, pp. 53-75.
- UNHCR (2014a), 「난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침」, 서울.
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015), *Human Mobility in the Context of Elements for the UNFCCC Paris Agreement*, UNHCR Publication.
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015), *Climate Change and Human Mobility Solution Agenda-Resilience-Paris COP21*, UNHCR Publications.
- Andrade, J. H. F. De. (1992), “On the Development of the Concept of persecution in international refugee law”, *Wiener Zeitschrift Für Die Kunde Südasiens*, 36: 195-202.

- Argentina (2010), Ley de Migraciones de Argentina No.25871
Decreto 616/2010 Articulo 24 (h).
- Australia (2011), Migration Amendment (Complementary Protection)
Act.
- Cantor, D., & V Türk (2015), Disasters and displacement in a
changing climate, *Forced Migration Review*, 49: 37–43.
- Cohen, R., & Bradley, M (2010), Disasters and Displacement : Gaps
in Protection, *Journal of International Humanitarian Legal
Studies*, 1: 1–35.
- Elizabeth Ferris, “Disasters and Displacement: What we know,
what we don’t know”, Brookings, 9 June 2014.
- Finland (2010), Aliens Act(301/2004, amendments up to
1152/2010 included) Section 88(323/2009), Section
88a(323/2009).
- Finnish Immigration Service, “Humanitarian protection no longer
granted; new guidelines issued for Afghanistan, Iraq and
Somalia.” , 17 May 2016.
- Friends of the Earth, *Climate Refugees*, 20 June 2017.
- Goodwin–gill & Mcadam (2017), *UNHCR and Climate Change,
Disasters, and Displacement*, UNHCR Publications.
- Guardian, Besieged by rising tides of climate change, Kiribati buys
land in Fiji, 01 July 2014
- Guardian, Kiribati climate change refugee told he must leave New
Zealand, 22 Sept 2015.
- IDMC (2012), *Activity report 2012*, p.7.
- IDMC (2015), *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*,
p.8.

- IPCC (2014), *Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report*, Volume 1, Chapter 12.
- John Vidal, “Global warming could create 150 million ‘climate refugees’ by 2050” , Guardian, 3 Nov 2009.
- Kälin, W (2009), *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, 8–9.
- Kälin, W., & Schrepfer, N (2012), “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches” , UNHCR.
- Lee, E (1966), “A Theory of Migration” . *Demography* 3(1):47–57.
- Library of Congress–Refugee Law and Policy, Finland, 21 June 2016.
- Lindsey Hadlock, “Rising seas could result in 2 billion refugees by 2100” , Cornell University Media Relations Office, 23 June 2017.
- L. Yamamoto & M. Esteban (2013), *Atoll Island States and International Law*, Oxford: Hart Publishing, 257.
- Margareta Wahlström (2011), *Chairpersons Summary on Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, para 21, 4.
- McAdam, J (2010), *Climate Change Displacement and International Law: Side Event to the High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges*.
- McAdam, J (2011), “Legal and Protection Policy Research Series Climate Change Displacement and International Law : Complementary Protection Standards” , UNHCR Publications.

McAdam, J (2014), “Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010– 2013” , *Refuge*, 29(2).

Migrationsverket, Asylum Regulations, 28 Sept 2017.

National Geographic, Climate Change Helped Spark Syrian War, Study Says, 02 Mar 2015.

NBC news, Prince Charles: Climate Change is cause of Syrian War, 23 Nov 2015.

New Zealand (2009). Immigration Act 2009, Part 5 section 130,131.

New Zealand Immigration, *Pacific Quota Registrations Open 2017*, 21 March 2017.

OCHA (2011), OCHA and slow-onset emergencies. *OCHA Occasional Policy Briefing Series*, (6).

Oliver Milman, “UN drops plan to help move climate-change affected people” , Guardian, 7 Oct 2015.

Omer Karasapan, “Refugees: Displaced from the Paris climate change agreement?” , Brookings, 7 Dec 2015.

Reuters, Claims that climate change fueled Syria’ s civil war questioned in new study, 09 Sept 2017.

Richmond, A. H. (1988), “Social Theories of International Migration : The Case of Refugees” , *Current Sociology*, 6(7).

Shiffman, J., & Smith, S. (2007), Generation of political priority for global health initiatives: a framework and case study of maternal mortality. *The Lancet*, 370: 1370–1379.

Susin Park (2011), “Legal and Protection Policy Research Series Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States” , UNHCR Publications, p.9.

- Sweden (2005), Aliens act (2005:716) Chapter 4 Section 2.
- U.K (2016), Immigration Rules Part11 Asylum paragraph 339C.
- UNFCCC (2010), *The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, Dec 1/CP.16 para 14(f), FCCC/CP/2010/7/Add.1.
- UNFCCC (2017), *Summary of proceedings of the first meeting of the Task Force on Displacement, the Executive Committee of the Warsaw International Mechanisms for Loss and Damage*.
- UNHCR (2011), Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement.
- UNHCR (2014), *Final Report Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*.
- UNHCR, Frequently asked questions on climate change and disaster displacement, 06 Nov 2016.
- UNHCR (2015a), *Global Trends for Displacement in 2015*, p.6.
- UNHCR (2015b), *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, UNHCR Publications.
- Williams, A (2008), “Turning the Tide : Recognizing Climate Change Refugees in International Law” , *Law&Policy*, 30(4).
- Wyman, K. M. (2011), “Responses to climate migration” , *Harvard Environmental Law Review*, 37: 203–211.
- World Bank (2016), *Pacific Possible Labour Mobility:the ten billion dollar prize*.

국립국어원 표준국어대사전 <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>

유엔난민기구 한국대표부 <http://www.unhcr.or.kr/>

Guardian <https://www.theguardian.com>

IFRC Types of Disaster

<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/>

Migrationsverket <https://www.migrationsverket.se/English>

Platform on Disaster Displacement

<http://disasterdisplacement.org/the-platform>

The Nansen Initiative <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

Reuters <http://www.reuters.com>

UNHCR Official Website <http://www.unhcr.org/>

UNHCR, Syria Regional Refugee Response – Total

http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=2.72963411.1953021261.1506670216-798029616.1504668981

UNISDR Terminology on DRR

<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

U.S. Citizenship and Immigration Service – Temporary Protected Status

<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>

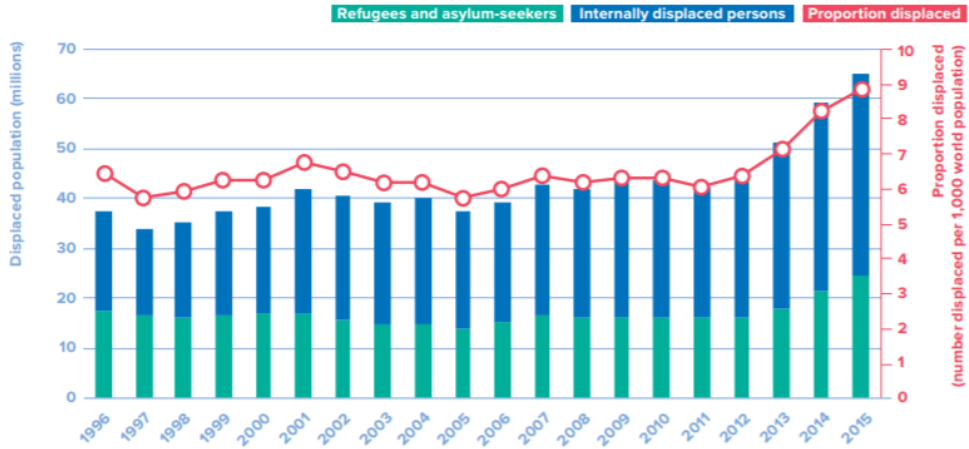
U.S. Citizenship and Immigration Services – Previous Special Situations

<https://www.uscis.gov/humanitarian/special-situations/previous-special-situations>

부 록

부록 1. 전세계 이재이주 추세 변화

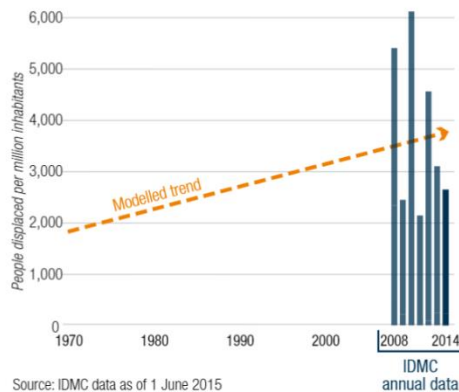
Fig.1 Trend of global displacement & proportion displaced | 1996 - 2015 (end-year)



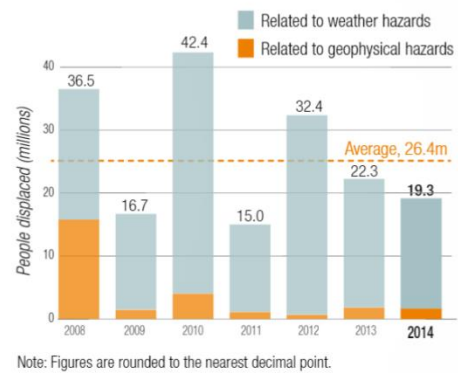
출처: UNHCR (2015a).

부록 2. 환경 이재민 발생 추이

Modelled global displacement trend for 1970 to 2014 (per million inhabitants)



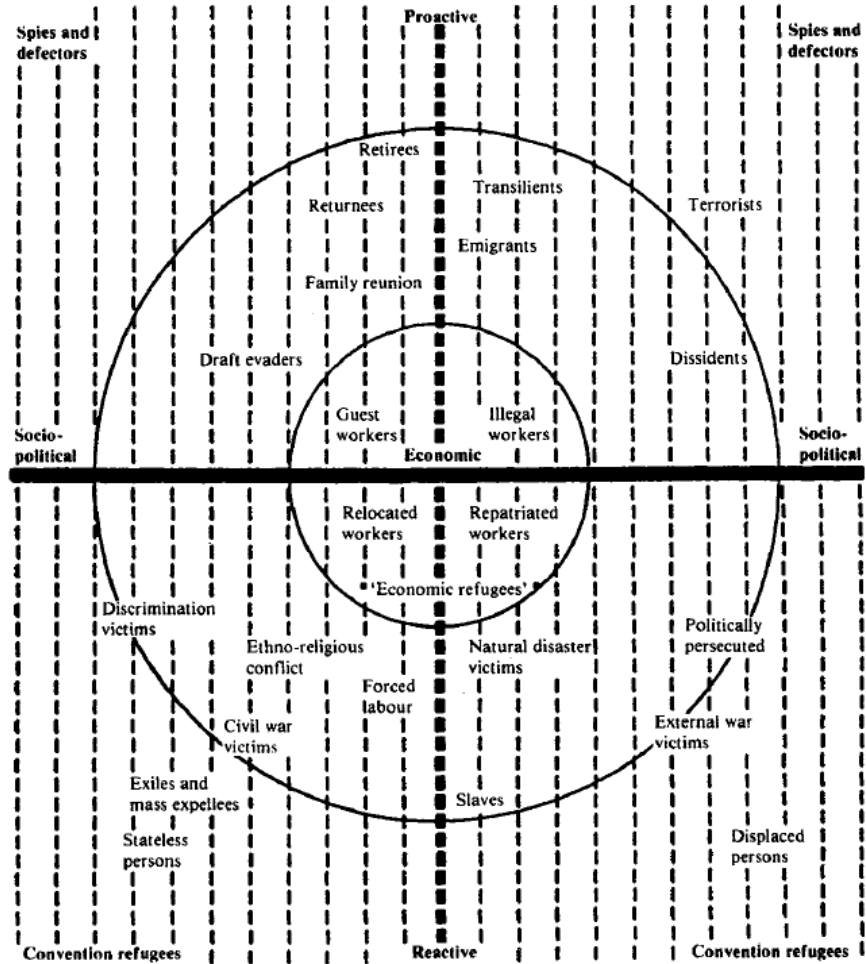
The scale of global displacement by disasters, 2008-2014



출처: IDMC (2015).

부록 3. Richmond 인구 이동 패러다임

Paradigm of International Population Movements



Copyright © 1987 A.H. Richmond

출처: Richmond (1988).

부록 4. Shiffman의 분석틀

Category	Description	Factors shaping political priority
Actor power	The strength of the individuals and organizations concerned with the issue	1. <i>Policy community cohesion</i> : The degree of coalescence among the network of individuals and organizations centrally involved with the issue at the global level
		2. <i>Leadership</i> : The presence of individuals capable of uniting the policy community and acknowledged as particularly strong champions for the cause
		3. <i>Guiding institutions</i> : The effectiveness of organizations or coordinating mechanisms with a mandate to lead the initiative
		4. <i>Civil society mobilization</i> : The extent to which grassroots organizations have mobilized to press international and national political authorities to address the issue at the global level
Ideas	The ways in which actors understand and portray the issue	5. <i>Internal frame</i> : The degree to which the policy community agrees on the definition of, causes of and solutions to the problem
		6. <i>External frame</i> : Public portrayals of the issue in ways that resonate with external audiences, especially the political leaders who control resources
Political contexts	The environments in which actors operate	7. <i>Policy windows</i> : Political moments when global conditions align favorably for an issue, presenting opportunities for advocates to influence decision-makers
		8. <i>Global governance structure</i> : The degree to which norms and institutions operating in a sector provide a platform for effective collective action
Issue characteristics	Features of the problem	9. <i>Credible indicators</i> : Clear measures that demonstrate the severity of the problem and that can be used to monitor progress
		10. <i>Severity</i> : The size of the burden relative to other problems, as indicated by objective measures such as mortality levels
		11. <i>Effective interventions</i> : The extent to which proposed means of addressing the problem are clearly explained, cost-effective, backed by scientific evidence, simple to implement, and inexpensive

출처: Shiffman (2007).

용어 및 약어

- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility
기후변화와 인간 이동에 대한 자문 기구
- Conference of the parties to the UNFCCC (COP)
유엔기후변화 당사국총회
- Convention Against Torture, (CAT) 고문방지 협약
- Displacement 이재이주
- Guiding Principles on Internal Displacement
국내 실향에 대한 지도원칙
- Inter-Agency Standing Committee (IASC)
인도적 지원기관 간 상임위원회
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
기후변화에 관한 정부 간 협의체
- Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)
국내 이재이주 모니터링 센터
- Internally Displaced Person(IDP) 실향민
- International Organization for Migration (IOM) 국제 이주 기구
- The 1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU 협약)
1969년 아프리카 난민문제의 특정 양상을 규율하는 아프리카통일기구 협약
- The 1984 Cartagena Declaration on Refugees
난민에 대한 카르타헤나 선언
- United Nations Development Programme (UNDP) 유엔개발계획
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 유엔기후변화협약
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
유엔난민기구

Abstract

Key debates on Environmental Migration Issue

Geunha KIM

Department of Environmental Planning
The Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

Refugees or Persons who are protected on humanitarian grounds or similar reasons are generally understood as people who leave their homes avoiding war, torture and persecution. The UN Refugee Convention in 1951 also began with the aim of solving many of the refugee problems that have arisen after World War II.

However, in addition to persecution and violence by people or groups, natural disasters also take up a considerable part in inducing forced migration. Most displacements due to environmental factors happen intra-nationality rather than appearing across the border. But depending on the characteristic of the disaster area, there are situations in which cross-border movement is inevitable.

However, since these environmental migrants cannot be fully protected by the current protection systems for refugees and humanitarian entrants, the international community has been steadily seeking the best resolutions for environmental migrants in the past decade. Although some policy proposals and

countermeasures have been proposed, a nationwide agreement has yet to appear.

In this regard, this research has sought to understand why consensus is hardly made among various policy proposals in spite of the ongoing vigorous discussions, and what issues are emerging on each proposal. As the concerning issues were mainly covered within the international conferences and reports of related organizations, the researcher conducted additional interviews with experts from related fields in order to examine specific grounds of each policy issue.

As a result of the study, there were 2 factors describing the backgrounds of current situation—the absence of policy infrastructure and fierce disagreement within each solution—. First of all, environmental migration is not entirely something new, but since cross-border movement forced by environmental disasters are not so frequent compared to other forced migration cases, it has not been given as much attention. Accordingly, there is a lack of institutions, actors and governance structure committed solely to solving this problem, making it difficult for continued discussion. In addition, participants participating in the discussion have been focused on specific central characters over the past few years, and the topic has been limitedly understood among the participants from various fields. Also, as the people from different backgrounds have gathered, the way of approaching the problem was different, thus the overall figure appeared quite dispersed.

Further, considering the current international backgrounds, making exclusive agreements or convention on environmental

migrants seems very unlikely. As a result, the use of the existing similar protection system was regarded as the most practical way in problem approach. However, when applying the similar protection system to the environmental migration issue, following debates have appeared: ① whether environmental disaster phenomena and the problems derived from it could be understood in the context of persecution, ② the scope of environmental disaster that causes migration, and ③ how the environment migrants should be treated as protected persons.

In other words, although various obstacles have worked in the progress of discussions, it seems that the most urgent thing in making progress on this problem is to have a leading agency and concrete governance structure to collect and integrate various opinions of each country. The reason why divisions in opinion are not consistently converged could be found at the lack of a policy basis for convergence. Therefore, before discussing legal and policy solutions, it should be noted that there is a need to improve these policy-based elements.

What is necessary for the development of meaningful discussions along with the formation of policy base is the knowledge share about common concepts of environmental migration among policy stakeholders. The concept of environmental migrants is now recognized differently by institutions and sectors, and the complex nature of environmental migration and various issues are not fully taken into account. It will be possible to solve realistic and integrated problems only when the characteristics of these complex environmental movements are understood and

shared within various stakeholders.

However, this study has limitations in that it does not include the details of the progress within the meetings, since the policy situation could be mainly reviewed by the official reports of the conferences. In addition, since the study focused on related laws and policies, there is a limit in that it does not deal with the details related to the perception of those involved in the research process. Plus, since the persons covered in the research are also limited to those in the related field in Korea, further research is required for the recognition of the international level and the representation of the participants in various fields.

Keywords: Natural Disasters, Disaster Induced Displacement, Environmental Migrants, Refugee Convention, Migration Policy, 4 determinants in Policy Making

Student Number : 2015–24889